Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 3193 y 2762 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1806 de 2018

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

Aprobación

SEÑOR SENADOR LEONARDO DE LEÓN

Acusación ante la Cámara de Senadores

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 5 de setiembre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Pablo D. Abdala.
MIEMBROS:	Señores Representantes Catalina Correa, Gastón Cossia, Darcy de los Santos, Macarena Gelman, Pablo González, Pablo Iturralde Viñas, Ope Pasquet, Ernesto Pitetta, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.
ASISTE:	Señor Representante Alejo Umpiérrez.
INVITADOS:	Señor Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, acompañado por la asesora Penitenciaria, Rosario Burghi, la doctora Virginia Rodríguez y el Subdirector Administrativo del Instituto Nacional de Rehabilitación, Luis Gadea. Señor Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, doctor Juan Miguel Petit.
SECRETARIA:	Señora María Eugenia Castrillón.
PROSECRETARIO:	Señor Manuel Nande.

SEÑOR PRESIDENTE (Pablo Abdala).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene mucho gusto en recibir al señor ministro del Interior, señor Eduardo Bonomi, a la asesora penitenciaria, señora Rosario Burghi, a la doctora Virginia Rodríguez y al subdirector administrativo del Instituto Nacional de Rehabilitación, señor Luis Gadea.

La comparecencia del señor ministro se vincula con el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento, que está a estudio de esta Comisión, denominado Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional, por el cual se promueve la reubicación institucional del Instituto Nacional de Rehabilitación.

Agradecemos mucho al señor ministro que haya resuelto comparecer personalmente, en nombre del Ministerio, sin perjuicio de que también valoramos la presencia y el aporte que con seguridad harán los funcionarios que lo acompañan.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Este proyecto de ley tiene que ver con una de las resoluciones que se tomaron en la Torre Ejecutiva por parte de los partidos con representación parlamentaria. Creo que esto fue de consenso. Se resolvió la salida del INR del Ministerio del Interior, para transformarse en un servicio descentralizado, que tuviera como órgano de referencia al Ministerio de Educación y Cultura.

Lo que acordamos allí fue también que el Poder Ejecutivo presentara un proyecto de ley que no fuera "es esto, y así hay que discutirlo y votarlo", sino una especie de inicio de la discusión para que en el ámbito legislativo se concretara una ley con las características acordadas en la Torre Ejecutiva.

En aquel momento también nos planteamos los plazos máximos de salida del INR del Ministerio del Interior. Nos pusimos de acuerdo con que la fecha máxima fuera el 1º de febrero de 2021, es decir, el año en que empezará a funcionar el presupuesto del nuevo gobierno. De modo que en la presentación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo y en la discusión parlamentaria se deberán tener en cuenta los recursos necesarios para el funcionamiento de este organismo. La ley tenía que reflejar eso y creo que el proyecto de ley lo hace, pero está abierto a lo que surja de la discusión parlamentaria.

El proyecto de ley tiene tres ejes. Uno establece el proceso de descentralización del INR como servicio dependiente del Poder Ejecutivo, designa al MEC como organismo de referencia y crea la estructura básica de funcionamiento. En la reglamentación se debe establecer la organización completa de cada una de las dependencias.

Quiero aquí hacer una aclaración. El informe de Manfred Nowak, que recibimos al inicio del Gobierno del expresidente Mujica, en el año 2010, hacía modificaciones en el ámbito carcelario. Estábamos discutiendo el carácter de una ley para el sistema penitenciario, y lo hicimos también con Manfred Nowak, pero teníamos dos enfoques diferentes.

El enfoque que nosotros manejamos es parecido al que está presente en este proyecto de ley, es decir, el de una ley marco que necesite ser reglamentada y en cuya reglamentación se incluyan detalles de funcionamiento. En cambio, el relator especial de las Naciones Unidas quería una ley que tuviera todo, absolutamente todo; quería que dijera cómo iban a ser los traslados de las personas privadas de libertad, etcétera. Nosotros no compartíamos ese criterio y así lo establecimos. Además, es hasta de uso en Uruguay que la ley sea reglamentada. El quería poner en la ley lo que en Uruguay forma parte de la reglamentación. Las leyes aprobadas necesitan después una reglamentación sobre el funcionamiento cotidiano. El quería poner el funcionamiento cotidiano en la ley. Nosotros le decíamos: "¿Y si hay algo que obligue a transformar el funcionamiento cotidiano?", y el contestaba: "Se cambia la ley". En Uruguay, cambiar una ley requiere de un proceso, que supuestamente es diferente al de Alemania o al de Austria. Es diferente cómo se cambian las leyes en los distintos países. Esta elaboración tiene que ver con ese concepto de que esto necesita una reglamentación posterior bastante importante.

En el eje 1 se establecen las normas básicas del personal penitenciario, Escalafón S, que es el operador civil. El estatuto laboral, a partir de la vigencia de la presente ley, comprenderá a todos los funcionarios dependientes del INR, sea cual sea su escalafón, sean psicólogos, abogados, asistentes sociales, administrativos, etcétera.

Además, el eje 1 desarrolla los capítulos que lo componen, sobre los que después podrá profundizar la asesora penitenciaria, señora Rosario Burghi.

El eje 2 establece la aplicación y el funcionamiento del sistema penitenciario nacional en derechos, obligaciones, beneficios y principios objetivos. Todo en relación a la persona privada de libertad. El eje 2 también se divide en capítulos, que luego pueden ser desarrollados.

Hoy quiero poner atención en un aspecto. Acá se hace referencia a derechos, obligaciones y beneficios, y no es menor establecer esto en un proyecto de ley. No solo se hace referencia a derechos y obligaciones, sino también a beneficios. Varias veces hemos dicho -lo hemos hablado en el ámbito parlamentario también- que cuando se establece la obligatoriedad del trabajo siempre se pregunta obligatoriedad con respecto a qué y cómo se obliga a trabajar. Entonces, dentro de la obligación está el trabajo. La forma de establecer la obligatoriedad no puede ser por los derechos. La persona privada de libertad los tiene; se establecen cuáles son y también cuáles son las obligaciones. Se establecen beneficios, que son necesarios, relacionados con el comportamiento de las personas privadas de libertad. La obligatoriedad está relacionada con los beneficios y no con los derechos. Entonces, establecer esas tres cosas -derechos, obligaciones y beneficios- está relacionado con eso que no está aquí pero que viene más adelante. Quiero remarcar la importancia de este concepto.

El eje 3 establece la entrada en vigencia de la ley, la derogación del Decreto Ley Nº 14.470, del Decreto Nº 104/11, del reglamento provisorio del Escalafón S y de las normas que contradigan la presente. Asimismo, se crea el grupo de trabajo para el proceso de transición. Crear este grupo de trabajo a partir de la aprobación de la ley es importante porque debe facilitar ese tránsito hacia el 1º de febrero de 2021.

SEÑORA BURGHI (Rosario).- En primer lugar, quiero hacer mención a la importancia de la posibilidad de tener en este momento una ley de sistema penitenciario en el Uruguay.

Como decía el señor ministro, es un esfuerzo que se viene haciendo desde hace tiempo y sería la primera vez que tendríamos una ley de sistema penitenciario que abarque el nivel nacional

Creo que es importante destacar que hasta este momento nos hemos estado rigiendo por una serie de decretos. Inclusive, la Ley Nº 14.470 tiene algunas contradicciones en relación a algunos decretos y a algunas normativas que existían. Con el equipo de trabajo, hemos estudiado todas estas normas, hemos rescatado lo que todavía puede ser aplicable y hemos puesto lo nuevo en lo que tiene que ver con el tratamiento a las personas privadas de libertad.

Uno de los cambios importantes que plantea el proyecto de ley que se presenta en relación al régimen vigente de la Ley Nº 14.470 es que se suprime la restricción a los derechos de visita y de correspondencia como sanción. La ley establecía que a una persona privada de libertad se la podía sancionar con la visita. Sin embargo, las leyes internacionales establecen claramente que ninguna persona privada de libertad puede ser sancionada prohibiéndosele la visita y la entrega de correspondencia. Entonces, nosotros retomamos esta parte en el proyecto para que se aplique tal cual lo establecen las normas internacionales.

Por otra parte, el proyecto de derechos, obligaciones y beneficios tampoco estaba.

Asimismo, sustituimos el término "imputados" por el de "procesados", al igual que lo propone la sanción del nuevo CPP. Suprimimos el uso del término "recluso", que ya a nivel internacional se suprime, porque se considera discriminatorio y despectivo. Nosotros usamos el término "interno" o "persona privada de libertad".

También se suprime el régimen especial de separación para los delincuentes de extrema peligrosidad, considerados irrecuperables o con características especiales, de acuerdo con el artículo 25.

En este sentido, se modifica la visión subjetiva de la peligrosidad del interno, lo que no quiere decir que no dejemos en claro que sí existen personas privadas de libertad de peligrosidad, pero no compartimos el hecho de que estas personas no puedan ser rehabilitadas.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- También queda establecido que ese carácter de peligrosidad no surge solo del delito inicial, sino de la conducta posterior en la cárcel, porque a veces el delito grave de por sí llevaba a la caracterización de "peligroso" pero, si bien el delito había sido muy grave, en su relacionamiento posterior, la persona modificaba su conducta y, al revés. A veces, los delitos no eran demasiado graves en sí, pero la persona desarrollaba una conducta en cárcel que lo transformaba en peligroso. Entonces, manejarse

solamente con la carátula inicial, no es correcto. No establecía una relación objetiva con el carácter de la peligrosidad de la persona en cuestión. Esto queda claro en la ley.

SEÑORA BURGHI (Rosario).- Otro aspecto que para nosotros es muy importante es que se modifica el artículo 29 del decreto- ley por el que la mujer privada de libertad puede convivir con su hijo en la unidad hasta cuatro años con opción a cuatro años más. Esto es lo que dice la ley actual.

En la nueva, nosotros establecemos hasta dos años y luego se podría revisar alguna situación muy especial. Para nosotros, este es un cambio muy importante.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Esto tiene que ver con una discusión que se da en todos lados. ¿A quién se está beneficiando? ¿Quién es el objeto de esta ley? ¿Es la mujer y su hijo, o el desarrollo del hijo? Que el hijo por cuatro años, con opción a ocho, permanezca con la madre, es tener al niño preso. Entonces, en el desarrollo de la personalidad del niño esto es altamente perjudicial. Nos asesoraron expertos y en el mundo esto no existe. Es una realidad de Uruguay. Y, como excepción, se puede extender hasta los cuatro años del niño, pero no más. Está planteado en estos términos teniendo en cuenta los derechos del niño.

SEÑORA BURGHI (Rosario).- Otro aspecto que también se enmarca en esta ley refiere a las normas relacionadas con el trabajo de las personas privadas de libertad. Se suprime el peculio como retribución y lo denominamos "salario". Obviamente, como establecemos en la ley, fijamos el salario mínimo nacional. Por lo tanto, aumenta la remuneración.

El peculio es una figura que correspondió a una etapa, pero consideramos que en este momento estamos en condiciones de dar un salto en ese sentido y tenemos que hacerlo.

Además, se suprime el aislamiento como sanción. No compartimos lo del aislamiento. Una cosa es establecer algunas sanciones para la persona privada de libertad, en celda individual, pero no en aislamiento, que implica no tener contacto con ninguna persona. Inclusive, en este momento, las personas privadas de libertad que tenemos en celdas individuales tienen visitas, patio y todos los beneficios que les pueden corresponder de acuerdo con esa situación, pero en ningún momento hablamos de aislamiento.

Asimismo, se adaptaron las salidas transitorias. Anteriormente, la solicitud y la definición de las salidas transitorias para hacer trabajos extramuros se hacían a través del Instituto Nacional de Criminología. Ahora, en la ley, planteamos que quien define esta estructura es la Junta de Tratamiento de la unidad, porque es la que tiene el contacto directo con la persona privada de libertad y la que considera cuáles son las posibilidades y evalúa la situación de la persona privada de libertad.

En los primeros seis capítulos se establece el órgano competente, la naturaleza jurídica, la personería, el domicilio y la jurisdicción de lo que sería este servicio descentralizado.

En el siguiente capítulo de este eje se establecen los principios de las políticas públicas del INR. Establece la dirección y la administración. Establece un directorio, en el que hay un director administrativo, un director técnico y un director operativo. Establece un capítulo relativo a la gestión de los recursos humanos y las disposiciones especiales referidas a los funcionarios penitenciarios.

La nueva estructura que se establece en este proyecto es un directorio que estaría formado por cinco miembros: un presidente y cuatro directores. También se establece en este capítulo el quórum para funcionar. Además, se establece el director de administración, el director de administración penitenciaria, el director operativo y de seguridad, el director técnico y de tratamiento. Estas direcciones son similares a lo que hoy llamamos subdirecciones, pero tienen competencias más amplias.

Lo nuevo que se instaura es el Departamento Nacional de Producción Penitenciario, que tiene por objetivo la posibilidad de articular todos los emprendimientos productivos que existen en las unidades penitenciarias. Hoy en día están individualizados por unidades, pero no existe una estructura que unifique y articule todos los esfuerzos de los emprendimientos.

Fijamos como eje central el emprendimiento dirigido desde esta dirección administrativa pero, obviamente, no quitamos la posibilidad de tener emprendimientos privados. Estos serían siempre controlados y dirigidos por el Departamento Nacional de Producción Penitenciario, dependiente del director administrativo.

Bajo la dependencia del director técnico y de tratamiento, tenemos a la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, que con el nuevo CPP tiene una responsabilidad más amplia en cuanto a su trabajo específico, es decir, en lo que refiere a la libertad vigilada, a las medidas sustitutivas.

Establecemos la Junta Nacional de Destinos y Traslados, dependiendo del director técnico y tratamiento. Esa Junta todavía no existe a nivel nacional. Nosotros le agregamos la posibilidad de que sea también -como efectivamente lo es en la práctica- de destinos y traslados. Esta junta es la que evalúa y analiza los ingresos y sus destinos a las diferentes unidades, de acuerdo a sus perfiles.

Las otras estructuras son las unidades de internación, que existen actualmente, y dentro de ellas va a existir la Junta de Tratamiento de cada unidad de internación, que tiene por objetivo el tratamiento, el seguimiento y el control de cada una de la PPL de esa unidad, supervisado por el director técnico a nivel nacional.

Disponemos de un Consejo Evaluativo, que es un órgano auxiliar que va a tener cada dirección de unidad para evaluar de forma periódica -luego, se establecería en la reglamentación de la ley- cómo va funcionando el sistema de tratamiento integral para las personas privadas de libertad y el conjunto de la integralidad del sistema penitenciario en cada una de las unidades.

Se crea una junta de disciplina, que hoy existe, pero no en forma integral, sino que se llama para cosas puntuales, y no establece una periodicidad de funcionamiento, como lo marca la ley.

Además, establecemos por ley algo que hemos trabajado durante mucho tiempo, que en algunas unidades penitenciarias existe, pero no está unificado. Me refiero al Consejo de Familiares de Personas Privadas de Libertad. Consideramos que en el tratamiento de las personas privadas de libertad es fundamental la relación con la familia, tanto para poder evaluar nuestra intervención desde el punto técnico y desde el punto de vista del tratamiento psicosocioeducativo, como también para conocer el acercamiento que esa persona privada de libertad tiene con su familia y su contexto, lo que nos permitirá evaluar sus raíces y la manera más adecuada de llevar adelante una intervención.

La otra estructura, que no es nueva, pero que todavía no está integrada a un sistema nacional, es el Consejo de Personas Privadas de Libertad. Consideramos que al establecerlo por ley podríamos perfectamente integrarlo a todas las unidades penitenciarias. Y entre el Consejo de familiares, el Consejo de Personas Privadas de Libertad y las estructuras técnicas de intervención, podemos llegar a hacer el tratamiento integral que nos proponemos.

Si bien esta iniciativa plantea una serie de actividades, como expresé al principio, hay algunos documentos que quedarían pendientes, que serían como la continuación de la ley, que establece, por ejemplo, la creación y organización de un sistema nacional de información. Hoy tenemos instalado un sistema de gestión carcelaria que pensamos que a finales de este año estará funcionando a nivel de todas las unidades penitenciarias. No obstante, al establecer un directorio con un funcionamiento más integral y más amplio, necesitamos que ese Sistema Nacional de Información se adecue a esta nueva realidad.

Este servicio descentralizado se pasará como unidad ejecutora del Ministerio del Interior a la nueva estructura y, por lo tanto, necesita proyectar un nuevo presupuesto.

Por otra parte, tenemos que proyectar el reglamento general del servicio, como planteaba el señor ministro, que sería la reglamentación de la ley como tal, y el estatuto del personal del Instituto de rehabilitación. Queremos hacer hincapié en que en el proyecto de ley establecemos el escalafón S civil, y en la proyección determinamos como eje principal que los operadores penitenciarios de ese escalafón van a ser los actores principales y los que van a estar trabajando el área intramuros. La parte perimetral la cubriría el Ministerio del Interior y, dentro de él, la estructura que en su momento se decida.

Nosotros utilizamos como fuente la Constitución de la República; el Decreto- Ley N° 14.470, que está vigente; la Ley N° 15.851, que creó el escalafón S civil, con tareas penitenciarias; la Ley N° 17.726, que establece la prisión preventiva y las medidas sustitutivas a esta, la redención de pena, que retomamos en el proyecto de ley; la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario y la Ley N° 19.293, que establece todo lo relativo al Código del Proceso Penal. También tomamos como base las normas internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humamos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Protocolo de la Convención Americana en materia de derechos económicos y sociales, llamado

Protocolo de San Salvador. A su vez, tuvimos en cuenta la Ley N° 17.904, de 2005, por la que se aprueba el protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; las Reglas de Bangkok y las Reglas de Mandela. Además, estudiamos algunos aspectos de derecho comparado que tienen que ver con la ley orgánica general del sistema penitenciario, para ver si podíamos aplicar algunas cosas a nuestra realidad.

Analizamos la ley de ejecución de la pena privativa de la libertad de la Argentina, la ley del régimen penitenciario y ejecución de pena de Nicaragua y del El Salvador y, lo más actual, el Código Orgánico Integral Penal de Ecuador.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Cuando presentamos este proyecto, el comisionado parlamentario nos dijo que le parecía correcto que le incorporáramos las Reglas de Mandela. No están incluidas por escrito, pero sí se mencionan como fuente. Si eso se resuelve, no tengo inconveniente.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Antes que nada, quiero agradecer al señor ministro y a su asesora por la información que nos han dado acerca de este proyecto de ley.

Celebro especialmente lo que dijo el señor ministro en el sentido de que con la presentación del proyecto pretenden situar el tema en la discusión parlamentaria y que no sea algo que no pueda ser modificado. Esto me parece sumamente alentador porque hay varios aspectos del proyecto que me generan, por lo menos, perplejidades. No me voy a referir a todos ellos porque soy consciente de que el tiempo que tenemos por delante es breve, habrá otras oportunidades para internarse en la consideración pormenorizada del proyecto, como corresponde hacerlo, pero hay algunas cuestiones que quiero señalar.

En cuanto a la organización jurídica del nuevo servicio descentralizado señalo que su estructura jerárquica me resulta compleja. Advierto que hay hasta una cierta superposición de atribuciones entre el directorio y el presidente del directorio, y eso es un semillero de conflictos, de problemas. Normalmente, lo que hace un presidente de un directorio cualquiera es representar al organismo, ejecutar las decisiones que este tome y, eventualmente, tomar medidas de urgencia, comunicándolas luego al directorio del que forma parte. Es eso básicamente. Esto está establecido en los primeros tres numerales del artículo 8º

Más adelante, en el numeral 4) dice: "Firmar conjuntamente con los miembros del Directorio todos los actos y contratos en que intervenga el Instituto Nacional de Rehabilitación". Normalmente, quien representa al Instituto es el presidente, asistido habitualmente por el secretario. No veo la necesidad de que tengan que firmar los cinco directores por cada contrato, sea cual sea la importancia de cada uno. Francamente, no entiendo este apartamiento de las normas absolutamente usuales en esta materia.

Pero también hay otras cosas a tener en cuenta, como la superposición de atribuciones. En el numeral 7) se dice que al presidente del directorio le compete nombrar, dar posesión y remover personal del servicio. Si uno lee esto supone que es el presidente del directorio el que nombra y destituye. Ahora bien, en el numeral 11) del artículo 7º, Facultades del Directorio, dice que al directorio corresponde efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios que correspondan. Entonces, ¿los dos nombran?, ¿los dos destituyen? Evidentemente, esto es un semillero de conflictos. Me parece que lo natural es que el que nombra y destituye sea el directorio, no el presidente del directorio.

Tengo dudas también con la composición del directorio, porque acá se dice que son cinco miembros. Continuando con la lectura, infiero que cada uno de los cuatro directores, además del presidente, va a estar encargado de un departamento en particular; en fin, hay cometidos específicos para cada director. Pero eso no está dicho expresamente; son inferencias que uno hace leyendo y supone que pude ser así. Quizás no sea así, pero planteo la duda. Me parece que si se asignan atribuciones específicas a cada director habría que decirlo expresamente.

En el plano de la superposición de atribuciones -en este semillero de conflictos a que me refiero-, el numeral 2) del artículo 7º dice: "Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y actos pertinentes". Es una facultad de dirección administrativa connatural al jerarca, como debe ser.

Ahora bien, el numeral 9) del artículo 8º dice que el presidente del Directorio tiene la facultad de "Dirigir la administración de las unidades de internación, así como todo lo relacionado con el tratamiento penitenciario

y de rehabilitación de las personas privadas de libertad". Creo que redactado con esta amplitud viene a superponerse en buena medida con esto que la dirección y administración del servicio corresponde al directorio. Es muy fácil que se generen conflictos allí. ¿Quién regula? ¿Quién dispone? ¿Quién ordena? ¿El directorio o el presidente? Si se llevan bien entre ellos y son todos amigos, se pondrán de acuerdo, pero ¿si no es así? Me parece que eso hay que aclararlo y que el criterio rector debe ser el que predomine en la organización de todo este tipo de servicios. Las normas generales y los principios los establece el directorio y luego el presidente ejecuta lo resuelto por el directorio. Me parece que es así como debe funcionar.

Sobre el régimen de funcionamiento del directorio, en el artículo 10 se dice que las resoluciones serán adoptadas por mayoría simple, con algunas particularidades, pero luego hay un par de situaciones, por ejemplo, en el artículo 6º, numeral 2) en que dice que se resuelve por unanimidad. Dice así: "Formular y ejecutar los planes y programas de rehabilitación y gestión penitenciaria […] resolviendo estas por unanimidad". ¿Unanimidad en la planificación y en la ejecución? ¿Cada medida particular de ejecución tiene que ser acordada por unanimidad por el directorio? Francamente, me sorprende.

Luego, en el artículo 7º, numeral 5) "Adquirir y enajenar todo tipo de bienes, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de los integrantes del Directorio […]". Que se necesite unanimidad para enajenar un predio donde hay un establecimiento carcelario, lo entiendo, pero ¿unanimidad para comprar resmas de papel, por ejemplo, para las impresoras? ¿También es por unanimidad? Me parece mucho más razonable la regla general que hay en el artículo 10º, que establece que las resoluciones serán adoptadas por mayoría simple.

En fin, son algunas de las cuestiones que en una lectura, que no es más que la primera, se me aparecen.

Después, veo que hay referencias reiteradas a que la custodia perimetral correrá por cuenta del Ministerio del Interior. Actualmente, son las Fuerzas Armadas las que se ocupan de la custodia perimetral, por lo menos, en varios establecimientos. ¿Se va a prescindir de ese servicio que prestan hoy las Fuerzas Armadas, tan pronto como entre en vigencia esta ley, de manera general? ¿No se prevé la posibilidad de que en algunos casos, según las circunstancias, el Poder Ejecutivo pueda, etcétera, etcétera? Me parece que amputarle esa posibilidad al Instituto Nacional de Rehabilitación y privarle de la posibilidad de que continúe con lo que se está haciendo hoy, y se viene haciendo desde hace años, merece una reflexión detenida, que seguramente tendremos en el seno de la comisión.

En los artículos 20 y 21 vemos los Consejos de Familiares de Personas Privadas de Libertad y de Personas Privadas de Libertad. Seguramente, el propósito es compartible, es muy plausible permitir que esas personas, tanto las personas privadas de libertad como sus familiares, se expresen y hagan llegar sus inquietudes, propuestas y problemas a la autoridad que pueda resolverlos, pero ¿esto va a ser un Consejo a nivel nacional? Me imagino los problemas de organización… Por ejemplo, ¿cómo hacemos para que se reúna el consejo nacional de personas privadas de libertad? ¿Qué es? ¿Un sindicato nacional de presos? Estamos creando algo que puede ser de administración complicada. Distinto es decir que en cada centro de reclusión las personas privadas de libertad podrán reunirse, etcétera, etcétera, y que los familiares de esas personas también, pero como se habla del Consejo, en singular, tanto en el artículo 20 como en el 21, uno ve que nos estaríamos metiendo en un problema que podría ser muy serio.

Estas son algunas primeras observaciones y comentarios que habrá que ampliar cuando la comisión se interne en el análisis de este proyecto.

En el Título II empieza otra cosa, que es el Sistema Penitenciario Nacional. Yo me pregunto, entonces, cómo es que estos artículos que van del 40 al 42 no van al principio del proyecto, porque da la impresión de que establecen el marco general, la definición de sistema. El Instituto Nacional de Rehabilitación, a mi juicio, es una parte del sistema.

Luego, en el Capítulo II se tratan los derechos y obligaciones. Es un capítulo que debe merecer un estudio detenido. Coincido con lo que decía el señor ministro en cuanto a que el trabajo y los beneficios deben articularse, condicionarse recíprocamente; por ahí es que iría la regulación. Pero veo que se consagra en términos absolutos el derecho a la comunicación con el exterior y sobre eso apreciaría alguna explicación.

Cuando uno lee las noticias policiales en cuanto a que las personas que están privadas de libertad -discúlpenme si digo de vez en cuando "reclusos", pero es la terminología usual-, a través de sus celulares,

dirigen la acción criminal de delincuentes que están fuera del establecimiento, se me ocurre que puede haber circunstancias o situaciones en que eso determine una cierta restricción del derecho de comunicación con el exterior. Si uno tiene un delincuente peligroso, el jefe de una banda, y puede averiguar que está dirigiendo a los delincuentes que están afuera, me parece que la autoridad tendría que tomar medidas y no permitir que se trabaje en el delito de esa manera. Ahora, si consagramos como derecho sacrosanto la comunicación con el exterior, sin precisiones ni salvedades, creo que estamos atándole las manos a la autoridad para que llegado el caso no pueda tomar alguna medida en este sentido. Creo que la persona que está privada de libertad no solo pierde la libertad ambulatoria, sino que sufre las restricciones de derechos propias y connaturales al estado de reclusión. Cuando uno está en su casa, si quiere se pone a mirar televisión a las tres de la mañana, pero una persona privada de libertad en un establecimiento donde hay otras personas en esa situación ve naturalmente restringidos esos derechos, que son propios de la libertad absoluta, pero no de quien se encuentra en ese régimen especial.

Me parece que tenemos que ser cuidadosos con los términos porque si afirmamos enfáticamente que el único derecho que está recortado es el de la libertad ambulatoria, después, cuando hay que aplicar estas otras restricciones que son de sentido común -según mi parecer-, generamos la posibilidad del reclamo, la invocación de los derechos y los juicios contra el Estado, y creo que esto lo podemos evitar a la hora de redactar este proyecto de ley.

No quiero extenderme más porque no quiero abusar del tiempo disponible.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- No tengo por ahora más anotados.

Quisiera hacer una breve consideración general y al mismo tiempo alguna consulta.

En primer lugar, como bien dijo el señor ministro, este tema lo hemos conversado con el Poder Ejecutivo y a nivel del sistema político en distintas instancias u oportunidades. La última, o tal vez la más reciente, sea efectivamente la del diálogo multipartidario que se desarrolló en la Torre Ejecutiva, pero ya fue tema de análisis en la instancia presupuestal de 2015. Cuando el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento su propuesta presupuestal ya en esa oportunidad se incluyó en los artículos correspondientes al Inciso del Ministerio del Interior esta alternativa. Inclusive, creo recordar que en esa oportunidad se creó una comisión a los efectos de programar lo que se proyectaba que fuera en ese momento una transición ordenada desde el sistema actual, es decir, el INR como órgano desconcentrado del Ministerio del Interior, al sistema nuevo que es el que está proyectado en esta iniciativa, es decir, la creación del INR como un servicio descentralizado que, como todos sabemos, no es lo mismo que órgano desconcentrado.

En el diálogo multipartidario todos coincidimos con la idea. Estamos de acuerdo; por lo tanto, mi partido comparte la propuesta de que el Instituto Nacional de Rehabilitación gane en autonomía y que, por lo tanto, se inicie al respecto un proceso de descentralización y que sea reubicado institucionalmente fuera del Poder Ejecutivo, que es lo que aquí se consagra. Sin perjuicio de ello, debo decir que nosotros discrepamos con un aspecto que puede ser una mera formalidad institucional, pero que es más que eso, y que creo que también hace al fondo del asunto, que particularmente es una de las definiciones fundamentales desde el punto de vista del nuevo diseño, que es la vinculación que ese nuevo organismo que estamos creando tendrá en el futuro con el Poder Ejecutivo una vez que este proyecto se convierta en ley, si es que así acontece.

Nosotros no compartimos -me atrevo a invocar la representación de mi partido porque de esto hemos conversado con los compañeros que integran esta comisión y con compañeros que no la integran también- que esta vinculación institucional con el Poder Ejecutivo se realice a través del Ministerio de Educación y Cultura por la realidad material que enfrentamos en lo que respecta al sistema penitenciario, a la política de seguridad en general y en lo que hace también a la política penitenciaria como un componente muy importante de la política de seguridad

Nos parece que las condiciones no están dadas para avanzar en esa dirección.

Si bien el nuevo organismo tendrá autonomía, el grado de autonomía no es absoluto; no tendrá el grado de autonomía de un ente autónomo, que tiene una autonomía mayor que la de los servicios descentralizados.

Por lo tanto, la vinculación con el Poder Ejecutivo, según se haga a través de un ministerio o de otro, resulta relevante porque en el caso de los servicios descentralizados el Poder Ejecutivo ejerce sobre ellos lo que se conoce como la tutela administrativa. Desde ese punto de vista, por lo tanto -entiendo yo y está bien que así sea-, si bien el sistema penitenciario va a seguir siendo administrado por el mismo organismo con una dosis de autonomía mayor, que en este caso será el servicio descentralizado Instituto Nacional de Rehabilitación, el Poder Ejecutivo no renuncia, ni debe hacerlo, a las políticas penitenciarias ni a las políticas de rehabilitación, que siguen siendo del Poder Ejecutivo. El INR administra y, en todo caso, asesora; creo que eso es parte del rediseño.

En esa perspectiva y en ese contexto nuestra definición es de opciones políticas que se hacen a la hora de legislar: en la situación actual entendemos que lo prudente, conveniente y necesario es que esa vinculación administrativa se realice con el Ministerio del Interior y no con el Ministerio de Educación y Cultura.

Al señor ministro le consta que este aspecto no lo acordamos en el diálogo multipartidario...

(Interrupciones)

——No, no. Yo participé del diálogo en representación de mi partido y en el ámbito que integré esto quedó absolutamente de manifiesto y en la comisión que encabezaba el señor presidente de la República el senador Heber dejó de manifiesto también que nosotros coincidíamos con reubicar institucionalmente al INR, pero que teníamos una discrepancia con este aspecto específico. Quiero ponerlo de manifiesto porque así fueron los hechos. Yo fui testigo de ellos porque -repito- fui uno de los delegados del Partido Nacional en el diálogo multipartidario.

Tengo entendido, además -lo aclarará el señor ministro-, que esto se zanjó en el propio Poder Ejecutivo. Tengo la idea, y se lo digo de frente al ministro -él lo podrá aclarar-, que en principio el propio Ministerio del Interior tampoco era muy partidario de esta redefinición, es decir, de transferirle esta condición de ministerio con el que se vinculará el INR al Ministerio de Educación y Cultura en lugar del Ministerio del Interior. No importa; esta es la propuesta del Poder Ejecutivo y es la que estamos analizando ahora.

Con relación a algunos de los contenidos del proyecto -tampoco quiero extenderme demasiado-, quiero manifestar que comparto muchos de los señalamientos que hacía el señor diputado Pasquet en la medida en que, con relación a entes autónomos y servicios descentralizados, el directorio es el órgano jerarca. El presidente es quien preside el colectivo o el órgano colegiado, pero el jerarca es el directorio; la responsabilidad es del colectivo y la voluntad administrativa se conforma a partir de la decisión mayoritaria de todos quienes integran ese directorio u órgano colegiado, donde el presidente es uno más, que tiene determinadas atribuciones o funciones de representación, como aquí se ha dicho y es verdad, pero desde ese punto de vista creo que la resolución del proyecto es bastante imperfecta.

Me parece también excesivo, si se quiere -son opciones políticas y la mía es una opinión-, que el directorio esté compuesto por cinco miembros. La Constitución de la República habilita a que los servicios descentralizados y entes autónomos estén conducidos por directorios o aun por directores generales. Este organismo podría tener una conducción unipersonal. No la estoy postulando; yo creo que está bien que haya un directorio, pero la tendencia en los últimos tiempos, y particularmente con relación a los servicios descentralizados, ha sido la de reducir el número de integrantes del directorio de los distintos organismos y servicios descentralizados que históricamente estaban compuestos por cinco directores, a tres directores.

Creo que podría ser razonable pensar en un esquema de esas características y no en un directorio a esta altura tal vez demasiado numeroso, más allá de esta disquisición que aquí se hace entre directores de administración y de formación penitenciaria. Se entiende que todas esas funciones son competencia de un solo órgano, del mismo órgano que es el órgano colegiado que está a cargo de la conducción de esta entidad que se crea, es decir, del servicio descentralizado Instituto Nacional de Rehabilitación.

Finalmente, la consulta que quería hacer tiene que ver con el artículo 57. Aquí se establece una definición que supongo es, por el tenor de esta disposición, precisamente de política penitenciaria, y habla de una supuesta progresividad en cuanto al tratamiento que deberán recibir los privados de libertad. Dice que ese tratamiento tendrá que ser progresivo, que habrá una etapa inicial en un área de observación, que después de esa etapa los privados de libertad serán destinados a determinado sector del sistema penitenciario en un régimen de progresividad. Después dice que transitarán una ruta progresiva o regresiva, si corresponde. Yo

pregunto cómo se adapta o se corresponde esto con la compleja realidad que vive el sistema penitenciario. No quiero abrir por vía lateral una discusión ni con relación al sistema penitenciario ni con relación al tema de la seguridad, pero el señor ministro sabe tanto como nosotros -que recibimos continuamente informes del comisionado parlamentario- que el sistema penitenciario, más allá de avances que se puedan llegar a señalar, vive una realidad compleja.

Uno de los aspectos que se señalan, y que el comisionado parlamentario marca con particular énfasis, es la falta de categorización de los presos, es el confinamiento de los privados de libertad sin que los distintos perfiles estén debidamente clasificados y separados, por lo que están conviviendo en un mismo sector, y aun en un mismo módulo, personas con antecedentes bien diferentes; por ejemplo, primarios con otros que son reincidentes o reiterantes. Esa no es la mejor política penitenciaria; todos sabemos que es así. Habrán ocurrido avances en determinadas áreas, no digo que no, pero todavía estamos lejos de que esta sea una realidad generalizada que podamos reconocer en todo el sistema penitenciario nacional.

Sobre ese artículo específico pido esa información.

Finalmente, reitero, más allá de los antecedentes políticos que esta discusión haya tenido, en lo que respecta a la discusión que estamos teniendo ahora, no compartimos la circunstancia de que este nuevo organismo se vincule con el Ministerio de Educación y Cultura, entre otras cosas por los aspectos que señalaba la asesora Rosario Burghi: habrá que reglamentar la ley, trabajar en el estatuto de los funcionarios y en sistemas de información. Creo que lo razonable es que ese proceso lo continúe el INR, con el grado de autonomía que le otorgue la ley, pero con el apoyo del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior.

El Ministerio de Educación y Cultura tiene una competencia residual amplísima y tiene a su cargo las más diversas tareas. Creo que, en estas circunstancias, asignarle ni más ni menos que la política penitenciaria y, por lo tanto, la función de colaborar con el organismo especializado en la administración del sistema carcelario, como decisión política, puede ser un grave error que, en lugar de un avance, represente un claro retroceso, particularmente por la situación que vivimos en la actualidad, no solo en materia de seguridad, sino también y, en especial, en materia de la realidad de nuestro sistema carcelario.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- En las intervenciones de los señores diputados Pablo Abdala y Ope Pasquet hay dos niveles de observaciones. Uno tiene que ver con la organización del sistema y otro tiene que ver con la política penitenciaria. Yo voy a responder lo que tiene que ver con la política penitenciaria y mis asesores ampliarán sobre el resto.

Cuando discutimos de qué órgano iba a depender este servicio descentralizado, hubo varias posiciones: algunos entendían que debía depender del Mides; otros, que debía estar bajo la órbita del Ministerio del Interior y otros que debía pasar al Ministerio de Educación y Cultura. Estos últimos lo relacionaban con algo que nosotros no tenemos: un ministerio de justicia. Al no existir un ministerio de justicia y al tener el MEC relación con la fiscalía, acordamos que estuviera bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura -discrepo con el señor presidente; puedo estar equivocado; lo voy a consultar nuevamente-, con la salvedad de que la fecha de inicio fuera posterior a la asunción del nuevo gobierno. Esa fue la salvedad que se puso, y así lo acordamos.

De cualquier manera, por más que estuviera acordado, tienen el derecho de rever lo que se acordó y de discutir nuevamente. Nosotros lo presentamos así y lo discutirá y resolverá el Poder Legislativo.

Respecto a la política penitenciaria, el señor diputado Ope Pasquet planteaba que la comunicación con el exterior no se pusiera como sanción. Esta discusión la tuve reiteradas veces con el señor comisionado parlamentario. A muchos privados de libertad les dificultamos y hasta les prohibimos, por determinado período, la comunicación con el exterior. Le digo al señor comisionado parlamentario que no es como sanción, sino como política de prevención de delitos, por la sospecha de que determinadas personas privadas de libertad están incidiendo en la comisión de delitos afuera. Igual sucede cuando, a veces, se establece un mayor aislamiento, no como sanción, sino como política de prevención por la seguridad de otros presos.

No nos hemos podido poner de acuerdo porque el entiende que todo es sanción y que todo tiene que ver con la disciplina y la rehabilitación, pero hay cosas que no tienen que ver con la rehabilitación. La responsabilidad de las autoridades del sistema penitenciario, sí, es rehabilitar, pero también es actuar

preventivamente en la comisión de delitos afuera y en la seguridad de otros presos dentro de las cárceles. Ahí hay que tomar medidas que no necesariamente son sanciones.

Entonces, por más que nosotros pongamos acá que la comunicación con el exterior no debe ser parte de una política de sanciones, si la comunicación con el exterior se utiliza para cometer delitos, debe impedirse, aunque no sea una sanción. Nosotros no quedamos atados por eso; nadie queda atado por eso.

El concepto de progresividad es básico y tiene que ver con algo que había aclarado antes en cuanto a que la peligrosidad de una persona privada de libertad no debe estar sujeta al delito que cometió inicialmente, sino al proceso que lleva adelante en la cárcel.

Muchas veces, partiendo de un delito grave, el preso tiene una conducta muy correcta en lo que hace al relacionamiento con las autoridades, con las otras personas privadas de libertad y con la familia; tiene predisposición al trabajo y al estudio. Ahí entra la progresividad. La persona arranca mal, pero su trayectoria permite ver que se le puede dar otro régimen que favorezca el trabajo y facilite el estudio. Esto es así en el ámbito internacional.

También ocurre al revés: alguien puede estar preso por un delito pequeño pero, en su vinculación con otras personas privadas de libertad, se va asociando cada vez más con quienes están en una carrera delictiva, y pasa a formar parte de ella. Si bien el delito inicial era pequeño y la junta de tratamiento entendía que debía estar en un lugar no sometido a mucha presión, por su conducta en la cárcel habría que hacerlo retroceder y tener mayores precauciones con él; y si sigue adelante con esa conducta, habría que tener más precauciones todavía. Esto es lo que implica el concepto de progresividad.

De alguna manera, nosotros ya lo estamos haciendo. Por eso existe una cárcel como la de Punta de Rieles y el módulo "La Piedra" en el Penal de Libertad.

¿Que pueden existir errores en la clasificación? Sí, pueden existir, pero no puede dejarse de lado el concepto de progresividad. Los que tienen mayor propensión a seguir una carrera delictiva, deben tener menores posibilidades para hacerlo y los que tienen mayor propensión al trabajo y al estudio, deben tener mayores posibilidades para hacerlo. Eso implica el concepto de progresividad.

En el proyecto de ley establecemos que la guardia perimetral debe ser realizada por funcionarios del Ministerio del Interior como norma. Actualmente, de alguna manera, también es así. Hay leyes votadas, para un determinado período de tiempo, que permiten que esa tarea sea realizada por las Fuerzas Armadas. Lo que se votó últimamente es que esa tarea desarrollada por las Fuerzas Armadas llegue hasta que el INR empiece a funcionar como servicio descentralizado. Hasta ahí está votado, pero como excepción y no como norma.

Acá la norma vuelve a establecer que la guardia perimetral sea realizada por el Ministerio del Interior y, si se necesita -como se ha necesitado en todo este tiempo- que en algunos lugares sea desarrollada por las Fuerzas Armadas, que se vote como excepción.

Nosotros establecemos una guardia penitenciaria nacional que dependa de un organismo policial y que sea permanente, que no se saque de la Guardia Republicana ni de otro lado. Si se quiere, se puede poner que sea una parte de la Guardia Republicana, pero para ello hay que ampliar el número de sus efectivos con la función especial de la custodia de cárceles. Por eso se dio todo este tiempo, de acá al 2021.

Si en la discusión del tema se entiende que deben ser las Fuerzas Armadas las que realicen la guardia perimetral, que lo sean, pero nosotros proponemos que sea el Ministerio del Interior y que se cree una guardia especial y permanente.

No creemos que esa custodia perimetral la tengan que hacer funcionarios civiles preparados. Pensamos que esa función tiene que ser desarrollada por funcionarios del Ministerio del Interior.

Sí creemos que se debe especializar a los operadores civiles en cuestiones de seguridad. Lo empezamos a hacer ahora. En el próximo ingreso de operadores civiles se los va a especializar más en aspectos de seguridad interior, no en guardia perimetral. Queremos que estén mucho más preparados en eso, como sucede en otros países.

En el período anterior, como era un híbrido con respecto a los funcionarios policiales que trabajaban dentro de las cárceles, se trató de preparar más a los operadores penitenciarios civiles en aspectos de rehabilitación.

Las otras cosas que plantearon los señores diputados Pablo Abdala y Ope Pasquet tenían que ver con el funcionamiento del sistema. Nosotros tratamos de que no fuera contradictorio -si lo fuera, habría que arreglarlo o corregirlo- con el resto de los servicios descentralizados u otras empresas del Estado que tienen un directorio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar una constancia, sin ánimo de volver atrás con relación a un tema que ya pasó y que, en todo caso, quedará librado al juicio de la historia. Yo no dudo de la franqueza del señor ministro ni quiero que el señor diputado Daniel Radío, quien fue delegado del Partido Independiente en el diálogo de hace dos años, salga de testigo. Simplemente, quiero reafirmar algo: el propio Mensaje del Poder Ejecutivo corrobora, a mi juicio, lo que estoy expresando. Para todos nosotros, el acuerdo o los acuerdos del 2016 siempre implicaron la coincidencia en cuatro proyectos que en aquel mismo momento fueron remitidos al Parlamento: la creación del nuevo CPP, la ley de estupefacientes, la limitación a la libertad anticipada y el proyecto que modificó el delito de homicidio, que se aprobó recientemente en el Parlamento. Aquellos acuerdos se anunciaron -lo recuerdo muy bien- el 10 de agosto del año 2016. El 10 de agosto es la fecha de celebración de mi partido político y esa noche nosotros teníamos un acto. Recuerdo que a última hora el señor presidente de la República -fue una coincidencia- anunció en la Torre Ejecutiva que los partidos habían llegado a cuatro acuerdos, los enumeró y anunció que mandaría -como efectivamente lo hizo días después- los proyectos de ley respectivos al Parlamento, pero por algo este no vino. Este vino después. Viene ahora; lo mandaron en el 2018. Inclusive, en la exposición de motivos, que firma el señor presidente de la República y que firma el señor ministro del Interior, no hay la más mínima referencia a que esto hubiera sido acordado con el Poder Ejecutivo.

Yo creo que, en realidad -no es por partir la diferencia-, tuvimos un nivel de acuerdo -yo lo dije antes- en cuanto, reitero, a reubicar institucionalmente al INR, a darle autonomía, a crearlo como un servicio descentralizado. Eso sí lo acordamos, pero no pudimos avanzar más de ese punto y no pudimos, por lo tanto, acordar una propuesta articulada, como la que tenemos ahora, por la razón que dije antes: porque en mi partido manteníamos esa discrepancia. Lo digo por la razón de la elemental coherencia que todos debemos tener con relación a estos temas.

Reitero: eso ya no importa mucho. Acá lo que importa es que hoy tenemos esta propuesta y sobre ella nos pronunciaremos los partidos políticos. Por lo tanto, las mayorías determinarán cuál será la solución que corresponda.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Sin ánimo de profundizar en una discusión, me parece que estaríamos más dispuestos a avanzar en el análisis, porque creo que al comienzo de su intervención, el señor ministro fue claro en que esta es una propuesta que el Poder Ejecutivo envía al Parlamento y que se discutirá en este ámbito. Todo lo que estuvo cerrado en los acuerdos de la Torre Ejecutiva tuvo prácticamente un tratamiento express dentro del Parlamento, porque los acuerdos ya habían sido logrados y, prácticamente, no hubo discusión.

En este caso, creo que cuando se comenzó la exposición, fue clara la postura del señor ministro. Entonces, todos nos sentimos habilitados para conocer primero cuáles son los fundamentos del Poder Ejecutivo y, a partir de eso, ver la conveniencia o no de ir aprobando, modificando o dando las vueltas que queramos al documento base, pero lo tomamos como eso, que creo que fue claramente expresado. Por lo tanto, creo que lo bueno será continuar.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Quiero decir que tengo coincidencias filosóficas, de fondo, con el proyecto que tenemos a consideración, pero no me gusta no decir que la mayoría de las objeciones que realiza el señor diputado Pasquet son compartibles.

Como bien decía el señor presidente de la Comisión, me aludía. Yo recuerdo tal cual la constancia que dejó, porque yo no estoy de acuerdo con esa postura del Partido Nacional. Yo sí creo que la relación tendría que ser con el Ministerio de Educación y Cultura y por eso me acuerdo bien de la constancia que, en ese sentido, dejó el Partido Nacional, que yo no compartía.

SEÑOR GADEA (Luis).- Quiero ratificar nuevamente que esta propuesta es para estudio y consideración de esta Comisión, porque creemos que hay un montón de aspectos que pueden ser corregidos.

De hecho, algunos de los comentarios que hace el señor diputado Pasquet refieren, en realidad, a cómo funciona hoy el INR. Hay un director y hay cuatro subdirecciones, cada una de las cuales asume un rol respecto a las tareas que le compete como subdirección y no estamos tan burocratizados como para que todo tenga que firmarse entre todos, sino que tratamos de darle una dinámica para que no se paralice por tanta discusión y tanto tratamiento a nivel del equipo de dirección.

Por lo tanto, eso que observa el señor diputado Pasquet, en la práctica, está funcionando y son aspectos que pueden modificarse una vez que la Comisión empiece a estudiar más en profundidad.

El otro aspecto que me interesa mencionar es el de la progresividad. Los señores diputados saben que en varias unidades penitenciarias tenemos una población carcelaria que trabaja y estudia. Hay emprendimientos productivos que son institucionales y algunos emprendimientos tienen que ver con convenios, con Intendencias; inclusive, hay privados que están instalados. Esa progresividad tiene que ver con la motivación y el interés de cada privado de libertad de capacitarse para lograr, una vez liberado, un mejor vínculo y una mejor integración afuera. Esa progresividad está vinculada con esa conducta, con ese comportamiento individual y grupal, pero hay algunos que, por diferentes razones, rompen el estándar de comportamiento que se ha establecido en un determinado módulo y, por lo tanto, tienen que recibir un trato ejemplarizante y un retroceso. "Retroceder" significa que se lo traslada a otro módulo o se le quita la posibilidad de seguir integrando ese emprendimiento productivo. Eso ha influido de manera importante en el comportamiento de muchos privados de libertad.

Otro aspecto que mencionaba el señor diputado Pasquet era el tema de los delegados de los privados de libertad. En realidad, en varias unidades tenemos delegados de privados de libertad. Están organizados por unidad y eso nos ha permitido una mejor comunicación con ellos, una mejor organización y un mejor comportamiento. Por lo tanto, esa comunicación que se hace con los privados de libertad en la unidad, a través de los delegados, nos ha permitido, incluso, mejorar algunos aspectos de la gestión a partir de algunas cuestiones que ellos han sugerido. Muchas de esas cuestiones ya se están llevando adelante; solo hay que ampararlas en un marco normativo, en una ley, que lo establezca de manera más firme.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Respecto a esto último, quiero decir que lo que se está haciendo no es de ahora. Creo que quien empezó con comisiones de personas privadas de libertad y de familiares -el marco del que hablaba el señor diputado Pasquet- que no era a nivel nacional sino a nivel de determinados establecimientos, fue el inspector Navas, que fue quien creó esas comisiones para bajar los niveles de conflictividad. Y lo hizo, precisamente, cuando los niveles de conflictividad crecieron. Entonces, para bajarlos se empezó a reunir con los familiares y con delegados de las personas privadas de libertad.

Lo que se hace aquí es dar un marco más institucionalizado, pero en el plano de cada establecimiento, no a nivel nacional porque es muy difícil hacer eso, si no imposible.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).- Quiero saludar a la delegación del Ministerio del Interior.

Como decía el señor diputado Radío, yo también estoy muy de acuerdo con el fondo de esta presentación, más allá de acuerdos o no y de que se cumpla con las normas internacionales. Me parece que es sumamente importante.

Se trata de un proyecto abierto en el cual podemos seguir trabajando.

En algunos aspectos, creo que el señor diputado Pasquet también hace algunas reseñas que tomaremos en cuenta.

Relativo a lo último, que tiene que ver con las organizaciones de los privados de libertad en el sentido de hacer propuestas, quiero decir que en mi departamento he visitado centros penitenciarios, pero en Lavalleja esto se viene haciendo desde hace mucho tiempo y ha dado buenos resultados, en el sentido de la participación y propuestas de los reclusos.

Yo saludo la propuesta del Poder Ejecutivo y poder trabajar seriamente en este proyecto, que creo va a dar buenos resultados.

SEÑORA RODRÍGUEZ (Virginia).- No quiero reiterar lo ya aclarado, pero simplemente deseo compartir la idea de que este proyecto está comenzando este proceso de conocimiento y de revisión.

Coincido con algunas apreciaciones del señor diputado Pasquet con respecto a la conformación del servicio descentralizado y en cuanto a que los artículos pueden resultar, efectivamente, un poco confusos.

Como aclaraba el subdirector Nacional Administrativo, no hay necesidad de llenar engorrosamente las funciones y la ejecución del servicio.

Quiero decir que coincido en muchos aspectos y tal vez en alguno marcaría la diferencia, porque en algunos casos estas funciones o cometidos del directorio están a veces entreverados con respecto a que en algún momento hablamos de la gestión penitenciaria y en otros momentos hablamos de la gestión de una unidad de internación como un órgano aparte. No estamos hablando del INR. Quería aclarar eso cuando se tocaron algunos de los numerales del servicio descentralizado. Lo demás ya fue aclarado previamente con respecto a los consejos familiares y de personas que son referidos a las unidades, como se aplican actualmente.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Quiero que quede en la versión taquigráfica la opinión del Ministerio del Interior con respecto a la interrogante que se planteó en lo que tiene que ver con el directorio y esa división que se hace, dentro de los artículos 12 y 15 de los directores por tareas específicas, cuando en realidad estos directores son parte del directorio. De acuerdo con el artículo 11, relativo a la vacancia del presidente, yo entiendo que son los otros cuatro directores que integran el directorio: el director de Administración, el director de Formación Penitenciaria, etcétera y que son quienes suplen al presidente en caso de vacancia.

Esa especificidad que se da en los artículos 12, 13, 14 y 15 me genera un ruido con el artículo 9°, en el que se hace a los directores "solidariamente responsables de las resoluciones votadas", cuando se da a cada uno de los directores un grado de especificad muy claro.

Yo podría tener mucha confianza en el trabajo de mis compañeros de directorio, si lo integrara, pero me tendría que tomar el trabajo de ir al detalle, porque soy el responsable solidario si alguna de las decisiones que estuviéramos votando en ese momento violentara un reglamento, no una ley; no se refiere a la inconstitucionalidad de las decisiones. Dice: "solidariamente responsables de las resoluciones votadas en oposición a la Constitución de la República, las leyes o los reglamentos". Es muy amplio el margen de error que se le da y se le otorga a cada director la solidaridad en ese error, cuando se acompaña la decisión. Eso me hace ruido, porque por un lado el invitado hablaba de que se trata de que sea dinámico y de no caer en el burocratismo, pero esa dinámica nos puede llevar después a quedar todos enganchados en una situación que me parece que nadie quiere.

Entonces, si es tan específico el rol, me parece que el tema de la solidaridad no debería ser parte de la solución, porque en realidad hay alguien que se toma la responsabilidad de trabajar en los asuntos financieros, en los asuntos del centro de formación, etcétera. Si es un tema de algunos de estos rubros, el director sería el responsable de esa situación y no todo el directorio. Es un tema que pongo sobre la mesa para pensar en el futuro.

SEÑORA GELMAN (Macarena).- Quiero agradecer la comparecencia de las autoridades del Ministerio del Interior por este proyecto de ley.

Me parece que realmente es muy bueno que se haya presentado en este momento y que, además, esté abierto a la discusión y se pueda trabajar con mayor profundidad sobre él. Creo que es un buen insumo para la discusión y una buena base. Seguramente, plantearemos algunas dudas o inquietudes sobre aspectos de redacción, pero eso no es algo relevante para mencionar ahora; ya lo haremos en el momento de la discusión.

Por otra parte, quiero señalar que me sumo a la inquietud planteada sobre los directores. No encontré en el proyecto de ley dónde se plantea que los directores tendrán esas funciones, más allá de la opinión que pueda merecer que las tengan o no.

Supongo que en el transcurso de la discusión podremos tener otra oportunidad de intercambiar. Vuelvo a resaltar la importancia de este proyecto y el acuerdo absoluto de que tenga una vinculación con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. Sin duda, va a ser necesario adaptarse a este cambio y tomar las medidas pertinentes.

Me parece que es una buena medida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer un pedido, que no es para evacuar ahora, sobre lo que ha planteado el señor diputado Pablo González. Tal vez, nos podrían hacer llegar brevemente por escrito cómo está compuesto y organizado hoy el Instituto Nacional de Rehabilitación, cuántos funcionarios tiene, cómo es la distribución de las tareas, quiénes están a cargo, cuál es su rango. Estos pueden ser insumos relevantes a la hora de abordar este proyecto de ley.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Nosotros no hacemos cuestión fundamental de esto. Podemos discutir, intercambiar, acordar y discrepar sobre lo que tiene que ver con políticas penitenciarias o con conceptos relativos a ellas. Nosotros estamos dando una idea global de la organización, pero si la cambian y no entra en contradicción con otros organismos, no vamos a discutir demasiado. Nosotros cumplimos con presentar el proyecto de ley con las principales ideas que tienen que ver con tratamiento penitenciario.

Nosotros lo hubiéramos terminado antes, pero esta iniciativa también tiene que ver con otros ministerios, que hicieron ajustes, quizás, en aspectos no penitenciarios, y por eso demoró más tiempo. Nosotros pensábamos presentarlo antes; es más, en una comparecencia parlamentaria dijimos que nosotros lo teníamos terminado; sí, lo teníamos terminado nosotros, pero tiene cuatro firmas; entonces, lo mandamos para que todos lo vieran y tuvo modificaciones.

Insisto, en este tema no vamos a pararnos en la cuchilla a defender lo que está escrito. Sí discutimos las cuestiones penitenciarias, pero otras cosas no. Si ustedes quieren mejorarlo, no hay ningún problema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor ministro y a toda la delegación que lo acompaña por la comparecencia y nos mantendremos en contacto en relación con este y otros temas.

(Se retiran de sala el señor Eduardo Bonomi, ministro del Interior; la señora Rosario Burghi, asesora penitenciaria; la doctora Virginia Rodríguez y el señor Luis Gadea, subdirector administrativo del Instituto Nacional de Rehabilitación)

(Ingresa a sala el doctor Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario)

——La Comisión tiene el agrado de recibir al doctor Juan Miguel Petit, Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, un integrante de esta Casa, quien comparece a los efectos de pronunciarse sobre el proyecto de ley a estudio de esta Comisión denominado Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional, por el cual se da nueva ubicación desde el punto de vista institucional al Instituto Nacional de Rehabilitación, creando a esos efectos un nuevo servicio descentralizado.

Es muy importante la opinión del señor comisionado que, precisamente, asesora al Parlamento en todo lo que concierne al sistema penitenciario nacional y a las políticas de rehabilitación. Acabamos de recibir la presentación del Poder Ejecutivo y, en particular, del ministro del Interior, con relación a esta iniciativa. Por lo tanto, corresponde escuchar el aporte que tenga para formularnos el doctor Juan Miguel Petit

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Quiero agradecer a las señoras y señores legisladores por recibirme, por permitirme opinar sobre este tema y asesorarlos en algo que está en el meollo de mi actividad cotidiana, que constituye algo muy trascendente para el país, ya que la última ley penitenciaria había quedado trunca antes del año 1973 y termina siendo aprobada en 1974. No obstante, es una ley que tiene una cantidad de elementos muy interesantes y que marcaron ciertos rumbos en el sistema penitenciario durante estos años.

Lo primero que quiero recalcar es que me parece una muy buena cosa. Subrayo la importancia de que el Ministerio del Interior haya enviado un proyecto para regular el sistema penitenciario para poner al día una serie de normativas. Desde el año 1974 a la fecha ha habido un enorme desarrollo del derecho internacional

de los derechos humanos, de la normativa vinculada a la privación de libertad y una actualización de las Reglas Mandela, las reglas relativas a la privación de libertad de mujeres, Reglas de Bangkok, y se han creado una cantidad de otras normas vinculadas, por ejemplo, a la actuación del personal de salud, del personal de la defensoría, del personal jurídico; en fin, se ha producido una cantidad de elementos que han ido acrecentando el saber. Ni qué hablar del desarrollo de las convenciones internacionales de derechos humanos que, por ejemplo, en la perspectiva de género aportan mucho al trabajo con las mujeres privadas de libertad.

Me congratulo de esta iniciativa; creo que es una base para trabajar. Me gustaría enviar a la Comisión por escrito algunos comentarios haciendo alguna revisión de normativas internacionales, pues en el derecho comparado hay normas muy interesantes. Para citar algunos ejemplos cercanos, las leyes argentinas, españolas, peruanas, costarricenses, que aun siendo en algunos casos leyes de ejecución penal, tienen normas referidas a la organización del sistema. Esto puede ser muy útil a la hora de seguir trabajando sobre este proyecto que se presenta.

Voy a aportar algunos comentarios sin perjuicio de que a posteriori me gustaría hacérselos llegar por escrito, adicionando algunas normas y posibles artículos para que queden a vuestra consideración, al margen de que se tomen otras decisiones como citarnos nuevamente o solicitar que se profundice en algunos aspectos. Supongo que luego la comisión irá viendo distintos actores y podrá tener un panorama más acabado de las cuestiones aquí planteadas.

En primer lugar, me parece que la iniciativa a veces habla del sistema y otras del Instituto Nacional de Rehabilitación. Creo que se confunde cuando habla de cada cosa y que no tiene una definición clara de qué es el sistema. Un sistema implica no solamente un único organismo; cuando hablamos del Instituto Nacional de Rehabilitación nos referimos a un organismo o a una unidad ejecutora. Un sistema debe incluir un conjunto de cosas.

Por ejemplo, en la ley llama mucho la atención -si bien se refiere al tema- que no se nombre a la Dirección Nacional del Liberado que, obviamente, es una parte sustantiva vinculada a lo que es la privación de libertad. Además, es una dependencia del Ministerio del Interior y, casualmente, en los últimos meses he tenido la fortuna de poder visitar cosas muy buenas que se están haciendo y ser luces de ilusión, de cosas positivas.

Entonces, creo que por momentos se habla de INR, en otros, del sistema, y a veces de manera parecida de los dos. Creo que hay que desarrollar mejor qué es el sistema y quiénes intervienen en él, como pueden ser, por ejemplo, el área de salud, SAI- PPL, de ASSE que si bien no es del Instituto Nacional de Rehabilitación tiene muchísimo que ver.

Asimismo, hay cuestiones pequeñas de palabras, que son sugerencias y como todas estas cosas, pueden ser muy opinables, pero prefiero no perder tiempo en esto.

Creo que una de las cosas que falta definir es qué se entiende por rehabilitación y, justamente, cuando se habla de sistema, hacer referencia a otros organismos del Estado que tienen obligaciones en la materia de la rehabilitación. Creo que esta ley es una muy buena oportunidad, no para obligar, no para mandatar a otros organismos del Estado, pero sí, por ejemplo, para señalar que el sistema penitenciario o el Instituto Nacional de Rehabilitación deberá articular con, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, ni qué hablar las organizaciones de salud, pero también el Ministerio de Educación y Cultura, las áreas de cultura y de deporte, y buscar una expresión por las cuales esas áreas también brindarán su máximo apoyo, su máxima capacidad de colaboración a la tarea de la gestión penitenciaria.

Quiero mencionar una cosa que me parece muy positiva de la ley, que creo que igual habría que destacar más porque iría en camino de un cambio sustantivo del sistema penitenciario -no es que ahora no exista, pero creo que es algo que está como perdido-, y es comprender que las medidas alternativas o sustitutivas forman parte también del régimen de la ejecución penal.

Perdón que haga referencia a lo sustantivo y no a lo normativo estructural, pero uno de los problemas que tiene el sistema penitenciario uruguayo, a mi juicio, es la enorme cantidad de presos, cómo está difundido el uso de la prisión como decisión sancionatoria y la poca cantidad de medidas alternativas que hay.

En este momento, hay una ONG que en forma gratuita -subrayo, gratuitamente-, en el Comcar, ante la falta de actores educativos, brinda educación a unos 450 internos. Es una ONG; estamos tendiendo puentes para tratar de que se le pueda financiar mínimamente esa tarea. Me parece que es muy importante fomentar eso y creo que esta ley es una oportunidad para que se dé una apertura a buscar acuerdos con privados a partir de convenios, evaluables, con objetivos, con resultados que, de cumplirse, permitirán una reválida. Se pueden celebrar a título gratuito porque hay muchas ONGs o, inclusive, empresas que pueden querer brindar servicios en forma honoraria, pero hay otros que muy legítimamente lo pueden hacer, y ojalá fuera así, para tener un trabajo, para tener un ingreso a partir de eso. Ojalá hubiera mucha gente que quisiera trabajar y ganarse la vida dentro del sistema penitenciario.

Por eso digo que me parece que esta norma está incompleta y, además, me parece que excepcionar el tratamiento socioeducativo es como decir "pueden venir, pero a no hacer nada". Porque ¿qué puede hacer un privado dentro de la cárcel, si no es intervenir en el tratamiento socioeducativo? Va a dar clases, va a alfabetizar o a enseñar a jugar al vóleibol, lo cual también es parte de un tratamiento socioeducativo. Entonces, me parece que acá hay una contradicción importante y me suena raro.

Por otra parte, en el numeral 9) del artículo 7º se habla de la celebración de convenios con instituciones públicas o privadas con la finalidad de lograr el acceso al mercado laboral al otorgarse la libertad. Este es un tema de mayo desarrollo y no entiendo por qué no se nombra a la Dirección Nacional del Liberado, ya que creo que esta institución está trabajando muy bien.

En el numeral 13) se establece como una de las facultades del directorio "Coordinar la gestión con las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias". Creo que acá hay un problema de palabras; no sé si la palabra adecuada es "coordinar", porque una vez que se acuerda con instituciones, esta realiza la actividad y se la supervisa. De todos modos, esa palabra es un tema menor.

Cuando se establecen los cometidos del presidente del directorio se le dan algunas potestades que, a mi entender, no deberían ser del presidente, sino del directorio todo o de la institución, porque, por ejemplo, en el numeral 9) del artículo 8º se establece: "Dirigir la administración de las unidades de internación […]". Hay 30 unidades de internación que, a su vez, deben tener su propia administración, pero sería el presidente del directorio quien debería dirigir la administración de las unidades de internación. Es como si el presidente de Ancap o de UTE debiera dirigir la administración de todas las unidades que tenga en el territorio. Da la impresión de que allí hay alguna expresión que no está del todo ajustada. Si bien hay una referencia a las unidades, me parece que al proyecto le falta definir la organización, la estructura y cómo van a funcionar las unidades de privación de libertad. Creo que falta establecer esto.

Ahondando en esta definición, para mí, un poco inadecuada, en el artículo 12 se establece: "El Director de Administración tiene como cometido la gestión administrativa del Instituto Nacional de Rehabilitación. Ejercerá la administración de los recursos humanos y financieros del sistema penitenciario". Teníamos todo eso como un organismo colegiado donde hay uno de esos directores que es el encargado de la gestión administrativa y, a la vez, el presidente es el encargado de la administración de las unidades. Me parece que ahí tenemos una redacción a cuidar.

El artículo 15 habla del Director Técnico y de Tratamiento. Me parece que no se puede recargar solo en una persona; la política y tratamiento es de todo el directorio, no de un encargado temático.

El artículo 16 refiere a la Oficina de Supervisión y Libertad Asistida, la OSLA. Creo que acá hay una oportunidad de desarrollar este artículo; hay que aprovecharlo para desarrollar los cometidos, la manera de trabajar, los objetivos, con quiénes debe conectarse, etcétera. Esta es una oficina que ahora está recibiendo una cantidad de demandas de trabajo por la aplicación del nuevo código. La aplicación racional del nuevo código lleva a que muchas veces haya acuerdos entre los fiscales y los autores de delitos, y que haya muchos delitos de poca monta o sin agravantes, que se resuelvan con medidas alternativas, prisión domiciliaria, trabajo comunitario, pero todas esas cosas que vienen aparejadas con la mayor racionalidad del código requieren, como correlato, un conjunto de medidas sociales de seguimiento que sean eficaces. Si no, lo que se va a generar es una enorme alarma social. Si aplicamos medidas alternativas y no funcionan, la gente va a decir: "Acá robás y te vas para tu casa" o "Robás y nadie te da educación o rehabilitación".

Al margen de esta ley, nosotros estamos haciendo un estudio; hemos ido varias veces a la OSLA porque nos parece que hay un enorme trabajo para hacer y aquí está la oportunidad de desarrollar legislativamente el

trabajo de la OSLA y enmarcarlo con las dos grandes patas del sistema penitenciario: la cárcel y las medidas alternativas, y sistemas que se comunican entre sí. En los lugares en que estas cosas funcionan muy bien, dentro de la cárcel hay oficinas de la OSLA detectando personas privadas de libertad que han hecho un buen desarrollo educativo y que ya no están para seguir en la cárcel. Por ejemplo, son personas que entraron jóvenes, que trabajaron, que desarrollaron un oficio, que se casaron, que tuvieron hijos. Entonces, no tiene sentido que estén un año y medio más en la cárcel; pueden salir con una medida alternativa, que no quiere decir salir a la calle y borrarse, sino continuar su tratamiento en un régimen diferente. Eso requiere tecnología, logística, vehículos, técnicos, lugares donde llevarlo adelante y, por supuesto, una ley que lo enmarque. Sin ese marco, no se podrá avanzar.

El nuevo Código establece que quien informa de las libertades es el director de la unidad -amparado en los informes de los técnicos- y no la junta de tratamiento.

El artículo 18 presenta un problema cuando se refiere a hechos de indisciplina de las personas privadas de libertad a nivel individual o colectivo. Creo que la palabra "colectivo" no debería usarse. En las normas internacionales y en las Reglas Mandela están expresamente prohibidas las sanciones colectivas. Si hay un hecho colectivo dentro de la cárcel, deben determinarse las responsabilidades individuales.

Hay una muy mala práctica, que todavía ocurre en muchas cárceles, que es sancionar colectivamente para reprimir en general y evitar que haya inconductas. Esto, obviamente, no es una política pública, no es una política del INR, pero es una práctica consuetudinaria de funcionarios de mandos medios que a veces arrastran a la superioridad o a la política en general.

Por ejemplo, si en una celda hay cinco personas y hay dos que trafican droga, los otros tres que no denunciaron también son sancionados, aunque no hayan tenido nada que ver. Nos pasa con internos de buena conducta, que están en cárceles de poca complejidad, a los que se les aplica una sanción colectiva. En una celda para ocho personas, como ocurre en algunas cárceles del interior -y aquí hay varios legisladores del interior-, quizás haya dos o tres involucrados en hechos de indisciplina, pero se sanciona colectivamente ab initio para desalentar todo tipo de inconducta y fomentar que se denuncien las irregularidades. Se pueden imaginar que es muy difícil denunciar al compañero de celda y salir indemne de esa circunstancia. Debería evitarse hablar de sanciones colectivas.

En el artículo 19 se crea el consejo evaluativo, pero no está claro para qué es. Dice: "Es un órgano auxiliar de las direcciones de la Unidades Penitenciarias que tiene como cometido asesorar y evaluar la aplicación de las políticas de rehabilitación que se llevan adelante en el establecimiento". No está claro quiénes lo integran, si son funcionarios, técnicos, académicos, familiares. No es que me parezca mal el consejo evaluativo; al contrario: cuantas más cosas vengan de afuera de la cárcel, mejor, pero ese consejo evaluativo no está definido y no se entiende.

El artículo 20 establece la participación de los familiares de las personas privadas de libertad, y está muy bien. Hay que fomentarlo, aunque no está nada claro cómo será el Consejo de Familiares de Personas Privadas de Libertad.

También es muy confuso el artículo 21, sobre el Consejo de Personas Privadas de Libertad. No queda claro cómo se integra, si sus integrantes se van a votar, si se renuevan periódicamente, qué facultades tiene, etcétera. Allí hay diversos problemas.

Con respecto a los funcionarios, en el artículo 28 hay un tema que me resulta un poco raro: el uso del uniforme es, por un lado, un derecho y, por otro, una obligación. Me suena un poco confuso.

La salud ocupacional merece mayor desarrollo.

El numeral 5) establece: "Garantizar la equidad de género en el Sistema Penitenciario". Me parece que hay que desarrollarlo más; es solo un titular, y no alcanza.

A su vez, falta el rol, que es importante poner, de los operadores penitenciarios. De acuerdo con el nuevo Código, los operadores penitenciarios, cuando existan hechos que tengan apariencia delictiva, tienen no solamente que denunciar, sino también investigar los hechos. En estos momentos ahí tenemos una zona complicada. Los operadores penitenciarios ya no son policías y muchas veces no tienen la instrucción que

podía tener antes un policía. ¿Qué hacen cuando detectan algo que tiene apariencia delictiva? Es una tarea que es necesario incluir.

En el artículo 29, referido al régimen de incompatibilidades, me parece muy vago esto de "Realizar tareas o trabajos particulares que por sus características afecten la imagen o decoro del Servicio". No sé cuáles serían las tareas que afecten la imagen o el decoro del servicio. Es algo muy opinable. Tendría que ser algo muy taxativo. Lo que no puede hacer un funcionario u operador penitenciario es cometer delitos o formar parte de actividades ilegales. Además, hace referencia a "tareas o trabajos particulares". Parece que se refiere a lo laboral, pero la palabra "tareas" es bastante amplia.

En el artículo 30 tenemos un problema, que todavía está presente en el día a día. Esta transición, de pasar del régimen custodial tradicional que ha tenido el país a uno más educativo, con operadores penitenciarios, no es fácil. Es una transición compleja, pero la ley tiene una enorme oportunidad para desarrollar el concepto de operador penitenciario.

Aquí se establece: "El personal penitenciario realizará las tareas penitenciarias actuando como facilitador y promotor de la intervención socioeducativa […]". Parecería que el operador penitenciario la facilita y la promueve, pero no la hace, cuando en realidad lo central de la tarea del operador penitenciario es hacer la tarea educativa. Eso hay que decirlo con todas las letras.

Hoy en día nos pasa, en esta transición, que tenemos una confusión: algunos operadores penitenciarios claramente asumen el rol educativo -hablan con los internos sobre su trabajo, su vida, establecen un vínculo positivo y constructivo-, pero hay otros que actúan como "llaveros", como se les dice en la jerga -abren y cierran puertas, trasladan gente, observan, vigilan, hacen anotaciones-, pero no realizan una tarea educativa. Hay que tratar de que esto quede claro.

Esa confusión se arrastra al artículo 31. ¡Hay que dignificar la tarea del operador penitenciario! ¡En eso le va la vida al sistema! La del funcionario penitenciario es una tarea muy noble, que en muchos países es bien remunerada, bien reconocida socialmente y tiene una capacitación muy intensa.

La primera función que se pone para el operador penitenciario es: "Realizar el conteo de la población privada de libertad a su cargo, la apertura y cierre de puertas". Esa, en todo caso, es una tarea instrumental que tiene que hacer, y está bien que se diga, pero la tarea central es generar una relación educativa, generar condiciones para la integración y generar una convivencia positiva, que no está dicho. Esa es la tarea del operador penitenciario. También es hacer el conteo, abrir y cerrar puertas, atender el teléfono, etcétera. Podemos hacer una lista infinita de actividades operativas que tiene que hacer, pero me parece que lo fundamental hay que señalarlo. En este artículo 31 está priorizado lo más operativo.

El artículo 39 me deja algunas dudas. Dice: "Cuando un funcionario sea imputado penalmente por cualquier motivo, deberá disponerse en forma preceptiva la instrucción de sumario administrativo". Creo que los pasos previos al sumario administrativo, que son la investigación de urgencia y la investigación administrativa y, en todo caso, el sumario, son pasos de un proceso que se da cuando existe la presunción de una irregularidad. No se requiere que una persona esté imputada de un delito, acusada de un delito, para iniciar el sumario o los pasos previos, en ese continuum administrativo que es la investigación.

El artículo 40 vuelve a hablar del sistema penitenciario. La definición del artículo 40 es mucho más pertinente que la de los primeros artículos. Creo que hay que avanzar en esta definición, hay que avanzar en la relación con el sistema internacional de derechos humanos y nombrarlo. Es muy importante nombrar los pactos internacionales de derechos humanos y las Reglas Mandela, que son el abecé del trabajo penitenciario.

Con respecto a la enumeración de los derechos de las personas privadas de libertad, hay muchas cosas que estaban expresadas con mayor claridad en la Ley Nº 14.470.

Al artículo 43 habría que reformularlo teniendo en cuenta las Reglas Mandela. Tenemos un problema importante en esta propuesta, que es que deroga todo lo que estaba en la Ley Nº 14.470, pero esa ley estaba inspirada en lo que en su momento eran las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

Esto es parte de lo central que quería comentar, en este asesoramiento al Poder Legislativo. Creo que tenemos que incorporar legislativamente el texto de las Reglas Mandela a esta normativa. Las Reglas Mandela no son un informe de un consultor, no son una sugerencia del comisionado de turno ni de una comisión parlamentaria que esté trabajando en determinado momento, sino el estado del arte de la Humanidad en el año 2015. Después de muchos años de trabajo, todos los países, de todas las culturas, con los gobiernos más distintos, dicen que hay un mínimo. Por debajo de ese mínimo estamos en la inhumanidad. De allí para arriba cada país puede construir rascacielos si quiere, pero este mínimo tiene que estar asegurado. Tomaría las Reglas Mandela y las incorporaría al texto de la ley.

En el artículo 45 hay una palabra que no me parece correcto utilizar. Me refiero a la palabra "beneficios". Establece: "Todas las personas privadas de libertad bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Rehabilitación podrán acceder, mediante los mecanismos que este disponga, a los siguientes beneficios […]", y enumera una serie de cosas que no son beneficios, sino derechos en el marco de un plan de rehabilitación, de integración o de funcionamiento de un lugar. Si en una cárcel de máxima seguridad se prohíbe el uso del celular, está prohibido. Si hay un escalón posterior por el que la persona puede usarlo, bueno, podrá hacerlo. Pero establecer un régimen de beneficios, es establecer un régimen de arbitrariedad, en el que el director puede, arbitrariamente, otorgar un beneficio. Esta es una práctica que todavía existe, aunque poco. La he visto en alguna cárcel, que no vale la pena identificar ahora; en su momento lo hablamos y se plantearon los correctivos del caso.

El director iba recorriendo la cárcel y un interno se le acercaba y le decía: "Director, ¡beneficio!". El director le preguntaba: "¿Qué quiere, señor?", y el recluso contestaba: "Visita conyugal". El director entonces decía: "Anote, funcionario: 'Visita conyugal para Fulano'". También podía ser: "Director, ¡beneficio!". El director le preguntaba: "¿Qué quiere, señor?", y el recluso contestaba: "Televisor en la celda". El director entonces decía: "Anote, funcionario: 'Televisor para Juancito, que está actuando correctamente'".

Esa no es una manera de proceder y mucho menos de normatizar estas relaciones. Uno entiende, en la carencia de recursos, en la desesperación por dar una respuesta, en la presión que a veces recibe un director, en las dificultades del manejo de la privación de libertad -administrar la angustia, la desesperación, la violencia, las amenazas que se pueden recibir-, que se busque una excepción a la norma para descomprimir y generar una válvula de escape. Lo entiendo perfectamente, pero establecer que pueda ser un beneficio el incremento de las visitas íntimas o el uso del teléfono, es como legalizar la absoluta arbitrariedad. ¿Cómo sabemos a cambio de qué fue dado ese beneficio? Si todos pueden hablar una vez por semana pero algunos pueden hacerlo todos los días, porque el director les dio un beneficio…

SEÑOR PASQUET (Ope).- Esta cuestión de la comunicación fue abordada con el señor ministro, hace unos instantes. Me preocupa el tema, no considerado como beneficio, sino visto desde otro ángulo.

Supongamos que la policía tiene evidencia que hace pensar, con fundamento, que un determinado recluso está utilizando la comunicación con el exterior por celular para dirigir actividades delictivas que se realizan fuera de la cárcel. En ese caso, la privación de la posibilidad de comunicarse, vía celular, no es una sanción ni un castigo, sino una medida de prevención del delito. Visto desde esa perspectiva, se justifica perfectamente que a esa persona no se le permita el uso del celular, no como castigo por haber tratado mal a otro recluso o cosas por el estilo, sino para que no participe en la actividad delictiva exterior. Quisiera conocer la opinión del señor comisionado al respecto.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- El señor diputado Pasquet abre un tema que es muy interesante y bastante amplio, porque el derecho a la comunicación de los privados de libertad está establecido. ¿Cómo se ejerce? Eso es materia para regular de acuerdo con cada unidad, a los programas de tratamiento y al programa general de integración social que haya.

Yo creo que claramente hay mecanismos para evitar que el teléfono sea usado en forma delictiva desde la cárcel. Por lo pronto, en algunos sectores de máxima seguridad, donde hay personas que forman parte del crimen organizado o que se sabe o se teme que puedan cometer delitos desde la cárcel, no tienen acceso al celular. Eso es correcto, lo cual no quiere decir que no tengan comunicación. Pueden acceder a la comunicación por un monedero, que es auditado, a través de correspondencia, visitas, etcétera. Esa prohibición del uso de celulares hoy existe en buena parte del sistema penitenciario. A veces, esa norma se viola por parte de funcionarios que incumplen la tarea, porque se ingresa ilegalmente por las visitas o porque se arroja a través de distintos mecanismos que la imaginación humana da.

Hay todo un conjunto de desafíos, pero también hay cárceles en las que existen los celulares. En la cárcel vieja de Punta de Rieles los internos tienen acceso al celular. Hay muchas cárceles del interior en las que los internos tienen acceso al celular. El número y el tipo de celular queda registrado. No puede ingresar cualquier celular. No pueden ingresar celulares con cámaras. Ese celular puede ser auditado. El celular puede ser escuchado a modo de control, como cuando llamas por teléfono a un lugar y te dicen: "Su conversación puede estar siendo grabada, a los efectos de mejorar el servicio".

Creo que un tema a trabajar son las nuevas tecnologías y el manejo penitenciario. Sin duda que es claro que, en muchos casos, tiene que haber una prohibición de la presencia del celular. En otros casos, yo creo que hasta sería bueno que el celular lo diera el propio Estado, una laptop o un medio de comunicación que tuviera aplicaciones y programas vinculados a la búsqueda de empleo, la atención a las adicciones, la crianza de los hijos, etcétera, pero es un tema para discutir más largamente.

En todo caso, tener o no un celular o poder acceder a él, creo que tiene que estar reglado de acuerdo con las características del centro, si es de máxima, media, mínima o abierto.

Es un tema que da para más. Estamos trabajando con la idea de promover, con distintas instituciones que han tenido antecedentes en el tema, la idea de que exista un laptop por preso, por lo menos para los presos que están por egresar en el próximo año o en los próximos seis meses, a través de la cual puedan tener una preparación para el mundo exterior.

Aquí se habla de lo que es la información y la inteligencia penitenciaria, que es un tema que también es razonable que esté presente en un marco democrático con los controles necesarios, pero el análisis de la inteligencia y la prevención del delito también tiene que existir en el sistema penitenciario; de eso no hay duda.

El tema de las plazas también da para ahondar. Es una oportunidad para hacerlo en este proyecto.

Creo que el término "plaza" se acota al dormitorio, pero hoy en día la "plaza" no es solamente el dormitorio. La "plaza" es también el espacio de vida cotidiana, aula educativa, etcétera. Eso habría que tenerlo en cuenta.

El artículo 56 refiere a las madres con hijos. El tema de las madres con hijos es de enorme importancia. El tema de las cárceles de mujeres es de gran relevancia. En algunos países se está hablando de lo que se llama ya no "reforma penitenciaria", sino "revolución penitenciaria" y se está discutiendo el concepto de "cárcel de mujeres". En algunos lugares se está discutiendo que no haya más cárceles de mujeres, porque más del 90% de las mujeres comete delitos vinculados al micro- narco- menudeo, a estrategias de supervivencia o a situaciones de violencia doméstica, cuya internación en una cárcel, con otras trescientas mujeres, lo único que hace es asegurar su destrucción psicológica

Sin ahondar en eso, yo creo que este es un tema a regular. No sé por qué son dos años. Me parece que tres años podría ser un plazo razonable.

Hemos trabajado este tema. Hicimos un informe sobre madres con hijos y la propuesta de una reformulación diferente de lo que existe actualmente. Nos parece que las madres con hijos no tienen que estar en una unidad penitenciaria concebida como tal. Tienen que estar en pequeñas casas de albergue, de amparo, con no más de dos o tres mujeres; con un régimen de vigilancia discreto. Aquellas que requieran un régimen de vigilancia más intensivo, lo pueden tener, pero no tiene sentido contar con cárceles de mujeres con madres con hijos. El deterioro de la madre es enorme; el deterioro del hijo también. Es realmente muy complejo. Eso sería lo programático.

Desde el punto de vista legislativo, me parece que hay que buscar una fórmula para establecer el caso a caso. Son pocos casos. No podemos establecer el caso a caso para los diez mil presos, pero estamos hablando de un puñado de madres con hijos. Entonces, creo que allí es importante dejar una válvula de escape para algunas situaciones. La fijación de un período de dos o tres años, como sugiero, debería dejar una ventanita, porque a veces hay mujeres que su grado de pobreza vincular y material realmente hace que no tengan dónde dejar a sus hijos.

Hay un artículo que me parece inconveniente. El párrafo tercero del artículo 56, dice: "Desde el momento del nacimiento del hijo y mientras permanezca ocupándose de su cuidado, deberá ser relevada de toda

actividad incompatible con la debida atención del mismo, hasta el plazo máximo de dos años". Yo creo que esto es un problema en el que hay que aplicar la perspectiva de género. Es una realidad que vemos en muchas cárceles. La tarea de la mujer que está presa con un hijo es la misma que la de cualquier mujer que tenga un hijo. Su tarea no es estar todo el día cuidando al hijo. Su tarea es cuidar al hijo en las horas del cuidado del hijo y estudiar, trabajar, formarse, relacionarse, tener cultura, deporte, etcétera.

Lamentablemente, pasa en muchas cárceles que cuando preguntamos qué hace alguna mujer, nos dicen: "No, ella cuida al hijo todo el día y aparte tiene dos". Está todo el día en una burbuja irreal que creo no hay que fomentarlo a través de la ley.

Por su parte, el artículo 58, dice: "El tratamiento de rehabilitación consiste en el conjunto de actividades técnicamente definidas y organizadas por el Director Técnico y de Tratamiento, aprobadas por el Directorio y ejecutadas por las direcciones de las unidades de internación". Creo que este es un conjunto de políticas del organismo, no de una sección del organismo.

Cuando se definen los regímenes, falta uno, que no debería existir, pero existe, que es el régimen de resguardo. Hoy no se llama así, sino de seguridad o a veces no tiene nombre. Hace poco hicimos una acción de habeas corpus. ¿Qué ocurre? En los macropenales -Libertad, Comcar, Canelones, algo en la Unidad 1, la nueva, pero menos, por suerte- la falta de personal y la falta de actividades hace que se genere una enorme violencia. Entonces, las amenazas son moneda corriente. El grado de las amenazas es muy grande en estos momentos. No hay un termómetro para decirles si es más ahora que hace quince años, pero hoy está ocurriendo en algunos penales que simplemente el hecho de tener una visita genera ser amenazado. Ni siquiera se necesita que lo visite una persona en una cuatro por cuatro, que se ve que se trata de una persona que claramente tiene recursos económicos, que es pudiente, etcétera, para generar en algunos que lo amenacen para obtener algún recurso económico. No, simplemente tener una visita. Hoy tenés una visita en el penal de Libertad y sos un blanco móvil.

Todas las semanas estoy recibiendo a familiares que me dicen: "No lo vamos a visitar. Él nos pide que no lo visitemos, porque si lo visitamos le van a pegar o lo van a amenazar. No hay otra". Entonces, allí nacen los pedidos de seguridad y se van acumulando. Esos pedidos de seguridad pueden ser reales o no ser reales; es muy difícil saberlo. Entonces, se generan espacios donde hay personas que están en un régimen de seguridad, con muy malas condiciones de vida, porque en general los funcionarios no quieren un régimen aparte del resto.

Yo creo que acá hay que regular lo que en Argentina o en otros países se llama "régimen de resguardo", cuando hay personas que, efectivamente, están amenazadas y tienen que ser protegidas.

¿Qué es lo que ocurre hoy en día? La persona que está amenazada pasa a un régimen de castigo. El habeas corpus que presentamos por el penal de Libertad fue el último recurso, luego de hablarlo largamente con las autoridades y de mandar una cantidad de notas. Insisto: a mi no me agrada para nada litigar con quienes son mi contraparte; yo tengo un excelente diálogo con la gente del Instituto Nacional de Rehabilitación, pero también con el Ministerio, pero tengo un excelente diálogo cotidiano con el Instituto Nacional de Rehabilitación, con los directores de las cárceles y con los mandos medios; recorremos, hablamos, tengo sus números de wasap, nos comunicamos permanentemente por situaciones; hacemos mediaciones cuando hay huelgas de hambre, estamos allí, etcétera, etcétera, y nos reservamos como último recurso hacer un habeas corpus, pero ¿qué ocurre? Las personas que piden seguridad pasan a un régimen prácticamente de sanción y castigo. Entonces, ellos mismos aceptan el régimen de seguridad para no ser agredidos. Lo que pasó en el penal de Libertad fue que había un régimen de seguridad para esas personas que hacía cuatro o cinco meses que estaban en unos cuartos en los que muchos de ellos no tenían luz, agua corriente, colchón, actividades, material didáctico ni un funcionario que les hablara. El agua se la pedían a otros presos que, buenamente, cuando pasaban cerca, se la traían. A veces podían pasar uno o dos días sin agua. Eso se generó por no tener un régimen de resguardo. Tener un régimen de resguardo implica tener un lugar donde están las personas que deben tener seguridad, pero también pueden trabajar y estudiar. En estos lugares, que son como el cumulunimbus de la violencia, hoy en día esto es muy difícil, porque no hay funcionarios y no hay actividades educativas. Estos lugares -Canelones, parte del Comcar, Libertad- tratan de evitar que haya muertos, pero ese no puede ser el objetivo. La Constitución de la República no dice que el objetivo de la cárcel es evitar que se maten. El objetivo va mucho más allá de eso.

En suma: me parece que hay que establecer un régimen de resguardo. En algunos lugares, existe. En algunas cárceles existen lo que se llaman "regímenes de seguridad", pero están desbordados, por eso se crean estos regímenes aleatorios.

En cuanto al tema de las salidas transitorias, la redacción también es confusa. De acuerdo con la redacción, da la impresión de que la salida transitoria la diera el establecimiento, la unidad, porque dice que cuando se le da negativo el informe, se tiene que informar al juez, pero las salidas transitorias las decide el juez. Entonces, me parece que aquí hay una confusión que se tendría que aclarar.

En lo que refiere a la actividad educativa, me parece muy importante que se desarrolle más. Hay mucho derecho comparado en esto. Me parece que hay mucho para decir.

Acá hay un problema conceptual y es de qué hablamos cuando nos referimos a la educación. En el artículo 69 parece hablarse de una educación formal, pero el artículo 72 parece incluir una especie de segunda categoría, cuando dice: "Las actividades culturales, recreativas y deportivas podrán realizarse a iniciativa de las propias personas privadas de libertad o por personas ajenas al establecimiento de acuerdo a las condiciones que establezcan las autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación". Yo creo que la cultura, la recreación y el deporte son tareas que también tiene el Ministerio del Interior y los organismos a cargo.

Puede ir un voluntario de una ONG a enseñar a leer, a hacer lecturas, a dialogar con los internos o a dar clases de poesía. Por ejemplo, en la cárcel de Paysandú hay una docente de metafísica que va todas las semanas desde Artigas a dar una clase voluntaria y gratuita de metafísica. Hay mucha gente que hace cosas muy interesantes, pero me parece que cuando se habla de educación integral, se incluye a la educación formal, la educación no formal y también la cultura, la recreación y el deporte, porque este último tiene que jugar un rol educativo; no es el deporte porque sí o no es la recreación porque si. La recreación tiene que formar parte de un marco educativo.

Un capítulo que me preocupa sobremanera es el vinculado a la actividad laboral. Creo que aquí hay que pensar otro tipo de alternativas.

En primer lugar, el trabajo es un derecho de la persona privada de libertad. En una época la ley vieja lo había definido como un derecho y obligación. Hubo algunos momentos en que se hablaba del trabajo como una obligación. Pero dar al trabajo del preso el rol de obligación, creo que es un equívoco, primero, por la situación actual, en la cual la mayor parte de los privados de libertad que quieren trabajar no tienen oportunidades. No es una obligación; es un derecho igual que afuera. Creo que eso a nivel conceptual está bastante claro y bastante pacífica la doctrina en esa materia. Es un derecho; no puede ser una obligación. La casuística sería infinita, pero pensemos, por ejemplo, en un jubilado que comete un delito y va a la cárcel; no tiene por qué trabajar. Cometió un delito y paga su pena con la privación de libertad, y puede no querer trabajar. Si se lo obliga trabajar, sería una especie de trabajo forzoso, y sería parte de la pena si la persona no quiere. Otra cosa es que el objetivo educativo de la institución penitenciaria sea generar en la persona que no tiene ganas de trabajar, que no tiene aptitud para el trabajo o que no ha trabajado nunca, precisamente, una relación con el trabajo.

Me parece complicada la expresión "Quien se rehusare a integrarse a dicha actividad, será pasible de la pérdida de los beneficios que consagra la presente ley […]". Nuevamente, aparece el término "beneficio", que es una mala palabra en la práctica penitenciaria, que creo no debe incorporar la ley. No hay beneficios; hay derechos y obligaciones, y hay normas. Imagínense que en lugar de "beneficio", pusiéramos "favores o changas otorgadas por la autoridad". Es lo mismo. Creo que no es un buen concepto.

Obviamente, la regulación del trabajo penitenciario es compleja en todas partes del mundo y es una materia pendiente que tienen el Uruguay y otros países; no es solamente un problema nuestro. Es una cuestión difícil de regular. Creo que hay que avanzar en el desarrollo de la integración a las normas y en la normalización del trabajo penitenciario. Me parece un error que el artículo 77 diga: "El sistema laboral penitenciario no estará regulado por el régimen laboral de derecho común, aunque se lo aplicará armónicamente en lo que no resulte incompatible o contrario a lo que regula esta ley, sus reglamentaciones y el ordenamiento penal"

O sea, se dice que no está regulado, se lo va a aplicar armónicamente, salvo que -hay una expresión tipo cheque en blanco- haya un motivo por el cual no aplicarlo. De hecho, lo que se está diciendo es que no rige el derecho laboral. De nuevo: hay una muy mala práctica penitenciaria; hay personas que trabajan mucho…

Bueno, es como cualquier sociedad: hay personas que no trabajan, personas a las que no les gusta trabajar, personas que trabajamos porque tenemos que trabajar y personas que les gusta trabajar y trabajan mucho. Hay muchas personas que, por ejemplo, se hacen cargo de la cocina, del mantenimiento, pintan, arreglan puertas, sistemas eléctricos, y ni siquiera tienen una inscripción en la seguridad social, un seguro de accidentes, ni una certificación de la tarea. Esto sería como admitir para siempre que el sistema del trabajo carcelario va a ser una especie de gueto legal o vacío legal donde no van a estar estipuladas las normas de derecho laboral.

Este problema aumenta en el artículo 78, porque dice: "El hecho que la persona privada de libertad trabaje, no lo exime de cumplir con las obligaciones relacionadas con las labores generales de la unidad que se le asignen de acuerdo con lo que establecen los reglamentos. […]". La expresión "labores generales" según los reglamentos no sería adecuada porque en las cárceles el director no va con el reglamento y dice: "Interno López: en cumplimiento del artículo 14 del Reglamento le pido que trabaje y corte el pasto de toda la unidad". El director le dice: "Fulano: usted vaya y corte". Esta norma se abre a un área problemática porque no define cuáles son las labores generales de la unidad. Buena parte de los presos están desesperados para que le den estas labores porque están encerrados en las celdas y salir a limpiar, a barrer el patio, a cortar el pasto, etcétera, son tareas que a veces se computan como trabajo, pero en un sistema más estructurado, como esperamos se siga construyendo, no constituyen un trabajo. Baldear un patio un rato o una o dos veces por semana no es un trabajo. Un trabajo requiere un producto final, una supervisión, una capacitación, una inscripción, un acuerdo de voluntades, un resultado final, etcétera. Entonces, me parece que eso hay que regularlo porque el tema de las labores generales es complicado.

Me parece muy bien que se establezca la remuneración del trabajo. Me deja dudas la no solidaridad del Instituto Nacional de Rehabilitación. Creo que es un tema a rever. Pero lo que más me preocupa es que se establece que el INR puede contratar a personas. Habría varias categorías de trabajo. Las tareas generales del establecimiento, que no están definidas y pueden ser muy amplias, las obligaciones por las cuales el preso es contratado. En el artículo 82 se establece un régimen por el cual se divide lo que se le va a pagar. Dice: "[…] se descontará el 10% para la compra de materiales productivos y el mejoramiento de las condiciones de alojamiento en las unidades del Sistema Penitenciario. […]". Eso no me parece bien. Si se contrata a una persona, no me parece que sea correcto ni legal extraerle un 10% para el mantenimiento del establecimiento. Estamos hablando de personas que están en una cárcel. Supongamos que le decimos a un recluso que se encargue de construir un aula -como ocurre en algunos lugares-, que va a trabajar seis horas por día durante un mes y que le van a pagar cierta cantidad de dinero, pero que una parte va a quedar para la unidad. No me parece correcto. Me parece que si la persona trabaja, tiene que ser parecido a un régimen laboral común. Si la persona privada de libertad quiere donar o aportar materiales o hacer otra cosa con eso, está muy bien si eso forma de un programa educativo, como de hecho ocurre. Muchas veces, el propio preso consigue los materiales y una plaza laboral. Recuerdo a tres muchachos que hicieron tres aulas con materiales que trajeron sus familias, trabajando durante cuatro meses. No pagarles es una cosa; cobrarles por trabajar es demasiado. Tampoco es correcto pagarles y cobrarles una parte. Está expresamente prohibido en las Reglas Mandela que la administración se quede con parte del dinero del preso para su desarrollo de infraestructura o de industria penitenciaria. Está prohibida la industria penitenciaria.

Considero que esta es una enorme oportunidad para regular el tema de las prestaciones sociales, de la seguridad social.

Felicito nuevamente al Ministerio del Interior por traer este proyecto marco para trabajar sobre él.

Otro punto que me preocupa especialmente refiere al trabajo productivo. Se diferencian las tareas generales, el trabajo- trabajo, el empleo contratado por la administración y el trabajo productivo, que sería cuando un preso, por ejemplo, quiere poner un bloquera, sabe hacer manualidades o cocina y eso lo quiere vender en una feria o el día de visita. Son cosas todas muy buenas que hay que estimular. En algunos lugares se está haciendo. Hay algunas cárceles que tienen muchos emprendimientos productivos. Esto es clave para que el privado de libertad tenga sus propios pesos ganados legítimamente y que cuando salga ya tenga una pista de a qué se va a dedicar. Algunos saben rotisería, otros fabrican artesanías, etcétera, y así van teniendo un ingreso propio legítimo.

El artículo 85 dice: "El 100% (cien por ciento) de las utilidades netas generadas por las actividades productivas serán destinadas a la creación y ampliación de los diferentes proyectos productivos y para el

mejoramiento de las condiciones alimenticias, médicas y de infraestructura de las unidades del Sistema Penitenciario de acuerdo al reglamento que se disponga para tal fin". Si tenemos la suerte de que haya presos que dicen que no están para matar a otros presos, que no están para volver a delinquir y quieren trabajar con otros PPL -como se les dice ahora- poniendo una bloquera, una carpintería o haciendo artesanías, y venderlas el día de la visita, o que el INR -cosa que en breve va a poder hacer- haga un acuerdo con algunas intendencias para vender esos productos una vez al mes en las ferias, no podemos decirles que el ciento por ciento de las utilidades de su trabajo se destinen a pagar el funcionamiento del Estado. No está bien. Eso desestimula, quita las ganas de trabajar en emprendimientos productivos y lleva a que la gente no trabaje o se busque otro tipo de subsistencia.

Por último, quiero señalar que me parece muy bueno que se tenga en cuenta la referencia a la Ley N° 14.470. También -discúlpeseme si soy un poco grandilocuente-, creo que sería histórico para el Uruguay incorporar legislativamente el texto de las Reglas Mandela a nuestra normativa. Traje algunos ejemplares de ellas porque me pareció muy oportuno.

En breve, les voy a hacer llegar una exposición articulada por escrito con algunas de estas sugerencias. Estas eran las cosas centrales que quería trasmitir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al doctor Petit por el aporte sustantivo que ha hecho y también por el escrito que nos va a enviar -si es posible articuladamente- porque las objeciones fueron varias y, a nuestro juicio, atendibles. La Comisión resolverá luego al respecto.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Quiero hacer una pequeña sugerencia. Creo que sería muy bueno invitar a la Comisión al doctor Díaz, asesor del Ministerio de Salud Pública, experto mundial por el tema de primera infancia, ya que puede aportar una visión muy interesante sobre la problemática de madres con hijos.

También puede ser muy bueno -obviamente, ustedes tendrán otras fuentes, como pueden ser la cátedra de derecho penal, el Instituto Uruguayo de Derecho Penal, que tiene cosas relevantes para decir, o la Institución de Derechos Humanos- que esté presente el área técnica del Instituto Nacional de Rehabilitación y, en particular, su actual titular, que es una gran persona, sin desmerecer los méritos de los demás miembros del gabinete, que obviamente también serán citados. Me refiero a la licenciada Ana Juanche. El resto del gabinete está integrado por el director Gonzalo Larrosa, el director administrativo Alberto Gadea y el director de seguridad Gerardo Vidarte. Todos tienen un muy buen conocimiento del área y están haciendo una tarea muy positiva. Tengo una excelente relación de trabajo con ellos; tratamos de ir aprendiendo juntos en esta difícil tarea. Me parece muy bueno que los reciban.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Cuando el doctor Petit habló del artículo 56, relativo a las madres con hijos, dijo que podría ser tres años en lugar de dos años, y no dijo por qué. Las normas de Bangkok no dicen en ningún momento cuál es el tiempo que deben permanecer los niños con las madres. Inclusive, el doctor Petit señaló que no está actualizado el género. El último inciso del artículo 56 está vinculado con la Regla 50 de la normas de Bangkok, que llama a que las madres tengan la posibilidad de dedicar el mayor tiempo posible a sus hijos

Tal vez, esto podemos verlo más adelante. Pero definir un plazo para que el niño esté con la madre, sin analizar el caso ni el contexto, me parece que es sumamente arbitrario. Decir que el niño no pueda estar más de tres años con su madre, quizás, sea un castigo para él y no para ella. Me parece que en este tipo de resoluciones debería primar el interés del niño, que no es el condenado y no ha cometido ningún delito. Con el Código de la Niñez y la Adolescencia y las normas que regulan el interés del niño deberíamos evacuar esa situación, y que se analice cada caso.

Me parece que fijar un plazo de relación del niño con la madre es sumamente arbitrario. Como usted habló de tres años, me rechinó, porque no aparece en ningún lado cuál es el tiempo que debe estar y si lo fijamos por ley estaríamos cometiendo, a mi entender, una injusticia, porque no estaríamos analizando el caso a caso, que me parece que es lo que correspondería.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Primero que nada, quiero agradecer la presencia del doctor Petit, quien ha realizado una exposición enriquecedora.

Simplemente, yo quería hacer una consulta. Dentro de las cosas que él volcó en comisión se encuentra una mención a la falta de especificidad o claridad en las definiciones que se daban, sobre todo en el capítulo referido a las funciones y atribuciones del directorio. También en otros aspectos.

Yo quería preguntarle al doctor si no le parecería oportuno que se establecieran algunos aspectos en la reglamentación, que tal vez sería el marco más adecuado en función de no encorsetarse con la ley, que luego es más difícil de modificar, y así poder entrar más internamente a cada una de las propuestas.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Lo que decía el señor diputado González es parecido a lo que yo mencioné. Estoy de acuerdo con que los números de años son un poco arbitrarios. Vienen fijados por algunas ideas o estados de la ciencia vinculados a la construcción del apego y la crianza en los primeros meses y años de vida. Hoy, las neurociencias, sobre todo, han mostrado muchos cambios al respecto. Antes había como una creencia de que el apego solamente lo podía construir la madre biológica; hoy, sabemos que el apego lo pueden construir la madre, el padre, dos padres, dos madres, otras personas, si se hace correctamente. Por eso decía que sería interesante que recibieran al doctor Díaz para ver su punto de vista.

Lo que más me preocupa no es el número de años, sino el caso a caso. Lo que establece la Convención de Derechos del Niño y el Código nacional es atender el interés superior del niño que a veces no es fácil de determinar. En estos casos, esos dilemas humanos existenciales son tremendamente angustiantes y la decisión que tienen que tomar las autoridades al respecto son muy difíciles. ¿Dónde se cría mejor un niño? ¿Qué es mejor para él como niño, criarse en un lugar donde claramente ve que hay cerrojos, vigilancia, etcétera, o lejos de su madre? Bueno, si hay otra figura para construir el apego… ¿Cómo se valora eso? Es complicado. Por eso decía que esta norma la incluiría, justamente, a la decisión del año que se ponga. Me parece que dos años es muy poco; muchas madres ya tienen a su hijo con un año o un año y poco, por lo cual decirle que a los dos años va a tener que dejarlo no es bueno porque va a entrar con él a la cárcel y a los pocos meses lo va a tener que devolver. Entonces, por lo menos tres años me parece que da un margen mayor. Agregaría, sin duda, a esa nota: "salvo que por motivos de interés superior del niño se adopte otra medida". Habrá que ver cómo se regula, cómo se decide, si con autorización del Juez luego que se expida una junta técnica, pero me parece que hay que cuidar este aspecto.

Esto va de la mano con el hecho de que los lugares en los que haya madres con hijos no tienen que tener clima carcelario. No tienen que ser lugares donde haya policías con walkie talkie; no puede haber niños jugando al policía o a la visita. Claro, esto no es fácil con los recursos que existen, pero hay que tratar de ponerse una meta y caminar hacia ella. Pensemos en unidades muy pequeñas y démosle entrada. Por eso yo decía al principio que en lo penitenciario también es muy importante nombrar y decir: el Instituto Nacional de Rehabilitación articulará en todo lo respectivo a los temas que sean necesarios con el Mides, Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay, Instituto de la Juventud y otros que brindarán su máximo apoyo. Hoy, por ejemplo, sería necesaria una presencia mucho mayor del Inau en este tipo de establecimientos.

Con respecto a la reglamentación, creo que sin duda puede establecer, moderar y darle nombre concreto a las cosas. Lo que me parece que hay que resolver es de qué estamos hablando, si estamos hablando de un directorio con cinco directores, un director de tratamiento, de seguridad, de capacitación y cada uno se encarga de eso en el organismo, que me parece que sería la peor solución, porque sería una especie de mini parlamento, o... Además, ¿cuál sería el límite? Por ejemplo, si quiero hacer una reja de cinco metros en determinada área, el director de tratamiento tal vez diga que no porque es gente que está en un régimen tranquilo. También puede preguntar para qué le vamos a limitar el horario de salida al patio. Y el director de seguridad respondería que sería por razones de seguridad. Sería como generar un debate imposible de saldar. La otra opción es que sea un directorio, como todos los que conocemos en los organismos existentes en la administración uruguaya, con cinco directores y con áreas: tratamiento, seguridad, operativa y demás. Este es el esquema tradicional, pero tendríamos un directorio de cinco personas y me parece que para un organismo que tiene que ser dinámico es mucha gente.

Obviamente que reglamento va a tener que existir para aceitar y flexibilizar las cosas, pero cuanto más podamos aprovechar esta ley para dar un paso histórico y ponernos a tono con el resto del mundo en estos temas, sobre todo en normativa de derechos humanos, penitenciaria, en la gestión penitenciaria y establecer marcos, mejor. Esto lo hizo la ley del año 1974 -no porque el Consejo de Estado de la época haya tenido esa inquietud-, hecha antes del golpe de Estado, que tomaba las normas internacionales de derechos humanos.

Creo que tenemos que recoger lo bueno que hay en la experiencia internacional y nacional en la materia, y esta ley es un marco oportuno para eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho al doctor Juan Miguel Petit por todos estos aportes y quedamos a la espera de ese documento que va a ser necesario para nuestro trabajo.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Muchas gracias.

(Se retira de sala el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, doctor Juan Miguel Petit)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Correspondería ingresar al asunto que figura en segundo término del orden del día: "Ley orgánica de la Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM). Modificación".

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Por razones de agenda, a la hora 14 tengo que asistir a otra comisión y no voy a poder estar presente durante el tratamiento de este punto.

Por lo tanto, planteo formalmente si podemos incluirlo en el primer punto del orden del día de la sesión siguiente, y tratar otro asunto que no sea tan extenso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Acaba de llegar a la Mesa una propuesta del diputado Iturralde que tiene que ver con el asunto que figura en cuarto término del orden del día, relativo al juicio político al senador De León. El diputado Iturralde había anunciado en la sesión anterior que iba a hacer llegar un proyecto de resolución, que se está repartiendo en este momento.

Propongo considerar este tema y luego levantar la sesión, y poner en el primer punto del orden del día de la siguiente sesión la ley orgánica de la Unidad Alimentaria de Montevideo.

(Apoyados)

——Se pasa a considerar el asunto que figura en cuarto término del orden del día: "Señor senador Leonardo De León. Acusación ante la Cámara de Senadores".

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- En cumplimiento de lo que habíamos acordado, traje un proyecto de resolución escrito para que se incluya en el orden del día de la Cámara.

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión el proyecto de resolución.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro en nueve: NEGATIVA.

Corresponde designar un miembro informante en mayoría y otro en minoría.

Nosotros proponemos al diputado Iturralde como miembro informante en minoría.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Proponemos al diputado Pablo González como miembro informante en mayoría.

SEÑOR PRESIDENTE.- Atendiendo a la propuesta del señor diputado de los Santos, se levanta la reunión.